

Van Denemarken tot Duitsland

Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen

Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen

Groningen, maart 2020

Inhoud

Vooraf 4

Inleiding 6

Deel 1. Regulering van politieke partijen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Duitsland en Spanje 15

Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen

1.1 Denemarken 16

1.2 Verenigd Koninkrijk 21

1.3 Verenigde Staten 30

1.4 Duitsland 37

1.5 Spanje 47

Deel 2. Het partijverbod in Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk 55

Gerhard Hoogers

2.1 Duitsland 56

2.2 Denemarken 60

2.3 Verenigd Koninkrijk 65

2.4 Verenigde Staten 68

2.5 Frankrijk 71

2.6 Bibliografie 75

Deel 3. Bijlagen 79

3.1 Denemarken 80

3.2 Verenigd Koninkrijk 83

3.3 Verenigde Staten 102

3.4 Duitsland 109

3.5 Spanje 122

3.6 Frankrijk 134

Vooraf

Op 27 januari 2017 stelde het tweede kabinet-Rutte de staatscommissie Parlementair stelsel in. Deze commissie, die werd geleid door de oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes, kreeg als opdracht het functioneren van het Nederlandse parlementaire bestel te onderzoeken en indien nodig aanbevelingen te doen om de toekomstbestendigheid ervan te vergroten. De staatscommissie presenteerde op 13 december 2018 haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Een van haar adviezen betrof de introductie van een afzonderlijke Wet op de politieke partijen (Wpp). Een constitutionele verankering van de politieke partij (dat wil zeggen: het vastleggen in de grondwet van hun positie in het politieke systeem) achtte de staatscommissie ‘niet direct nodig’; een speciale wet op de politieke partijen daarentegen wel.¹ In deze Wpp zou bestaande wetgeving met betrekking tot de partijen moeten worden opgenomen, aangevuld met nieuwe, door de staatscommissie gewenste bepalingen. Het gaat dan om het partijverbod; transparantieregels inzake de inkomsten en uitgaven ten behoeve van de verkiezingscampagnes van partijen en hun kandidaten (het betreft hier al bestaande regels in de Wet financiering politieke partijen – Wfpp), alsmede de (nieuwe) maximering van giften aan partijen en kandidaten; nieuwe voorschriften over digitale verkiezingscampagnes van politieke partijen; het al in de Kieswet opgenomen voorschrift dat partijen een vereniging dienen te zijn; en de instelling van een onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van de Wpp.²

Op 25 januari 2019 kondigde het kabinet, vooruitlopend op zijn reactie op het eindrapport van de staatscommissie-Remkes, in zijn reactie op het eindrapport van de in april 2017 ingestelde Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen aan dat het wilde starten met de voorbereidingen van een Wpp, zoals was voorgesteld door de staatscommissie.³ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft vervolgens het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) en de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen verzocht om een internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren naar vier thema’s die onderdeel zullen uitmaken van de Wpp. Het betreft de grondwettelijke basis voor een wet op de politieke partijen; de wijze waarop het toezicht op de

¹ Staatscommissie Parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Den Haag, 2018), 229.

² Idem, 229-230.

³ ‘Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen’, d.d. 25 januari 2019, 3-4. Voortlopend op de introductie van de Wpp zal eerst de Wfpp worden aangepast, waarna die vervolgens integraal in de Wpp zal worden opgenomen. Op 26 juni 2019 kwam het kabinet met een uitgebreide reactie op het rapport van de staatscommissie; zie ‘Kamerbrief reactie op het eindrapport staatscommissie parlementair stelsel’, d.d. 26 juni 2019, met als bijlage: ‘Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie Parlementair stelsel’ (zie voor de Wpp: 9-12).

uitvoering van die wet is geregeld; de organisatorische eisen die in die wet gesteld worden aan partijen (ook wat betreft hun interne democratie); en ten slotte aspecten van het partijverbod (zoals het ‘naderend gevaar’-criterium).⁴

Voor deze studie zijn een aantal Westerse landen geselecteerd, die van elkaar verschillen in de mate waarin de politieke partijen zijn gereguleerd. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk vormen de minpool – politieke partijen zijn in die landen boven alles private organisaties, met een minimum aan regelgeving. Duitsland en Spanje daarentegen kennen verstrekkende en gedetailleerde regelgeving ten aanzien van de partijen. Daartussenin bevinden zich de Verenigde Staten, waarin vooral de kandidaatstelling van partijen is geregeld. Van deze vijf landen wordt in het eerste deel van het rapport, dat is opgesteld door Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen, nagegaan of partijen in de grondwet worden genoemd; of er een partijwet is en of die ook bepalingen bevat met betrekking tot de interne democratie; en hoe het toezicht op die eventuele partijwet is geregeld. In het tweede deel van dit rapport, van de hand van Gerhard Hoogers, staat de regeling van het partijverbod in deze landen centraal, zij het dat in plaats van het Spaanse het Franse partijverbod is geanalyseerd.

Een aantal personen is ons behulpzaam geweest bij de totstandkoming van dit rapport. Onze dank gaat uit naar Arte Brueren en Karolina Gruzal, die assisteerden bij de literatuurrecherche. Jørgen Albæk Jensen en Karina Kosiara-Pedersen zijn wij erkentelijk voor het verstrekken van informatie over de positie van politieke partijen in het Deense recht.

Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen

Groningen, maart 2020

⁴ ‘Offerteverzoek internationaal vergelijkend onderzoek regulering politieke partijen’. Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 3 juni 2019.

Inleiding: de (grond-)wettelijke regeling van politieke partijen

Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen

Politieke partijen zijn doorgaans van oorsprong private organisaties, die met de vrijheid van vereniging vanuit de samenleving zijn ontstaan. Zij zijn cruciale actoren in de representatieve, parlementaire democratie. Partijen hebben verschillende functies: zij brengen de in de maatschappij levende belangen, voorkeuren, wensen en dergelijke tot uitdrukking in het politieke domein (door het opstellen van een verkiezingsprogramma en het selecteren van kandidaat-volksvertegenwoordigers, waarop kiezers hun stem kunnen uitbrengen) en zij dragen met hun parlementaire fracties bij aan de totstandkoming van een regering of aan de controle van de uitvoerende macht. Met name vanwege die laatste taak werd van de overheid een terughoudende opstelling verwacht ten aanzien van het functioneren van politieke partijen. De door de partijen te controleren staat diende hen een zo groot mogelijke autonomie te garanderen om naar eigen inzichten hun organisatie in te richten en te participeren in het proces van politieke wilsvorming.⁵

Vanwege die te prefereren distantie is het niet zo vreemd dat politieke partijen in grondwetten vaak lange tijd onbenoemd zijn gebleven. Daar tegenover staat dat constituties het politiek-institutionele kader vastleggen waarbinnen de moderne staat functioneert.⁶ Grondwetten bevatten immers essentiële rechten als de vrijheid van meningsuiting en van vereniging en vergadering, de democratische spelregels, de functies die de verschillende staatkundige organen (zoals parlement en regering) vervullen, hun onderlinge verhoudingen en machtsverdeling enzovoort. Vanuit dat perspectief beschouwd springt het ontbreken van verwijzingen naar de politieke partij in het oog, juist gezien de cruciale en niet weg te denken rol die deze organisaties in moderne democratieën vervullen.⁷

Vooraf in landen met een gevestigde democratie komt de politieke partij in de grondwet niet voor. Toen deze constituties in de negentiende eeuw werden opgesteld, namen de partijen in organisatorisch opzicht nog niet zo'n dominante in het politieke en electorale proces in als tegenwoordig: de massapartij nam pas in de twintigste eeuw een grote vlucht.⁸ Parlementariërs werden in die tijd geacht volkomen onafhankelijk de kiezer tegemoet te treden en geheel zelfstandig hun opvattingen in het parlementaire debat te verwoorden; een dergelijk normatief representatiemodel verhiel zich vanzelfsprekend

⁵ Zie voor Nederland: Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), 18-19; en R. Nehmelman, 'De regulering van politieke partijen in Nederland', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* april 2013, 130-150.

⁶ Anika Gauja, *Political Parties and Elections. Legislating for Representative Democracy* (Farnham, 2010), 23.

⁷ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford, 1998), 149.

⁸ Ingrid van Biezen, 'The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe', in: Ingrid van Biezen en Hans-Martien ten Napel (red.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective* (Leiden, 2014), 93-117; 93.

slecht tot organisatie.⁹ In jongere democratieën, die vaak zijn ontstaan na een periode van conflict of (fascistische of communistische) dictatuur, zijn politieke partijen vaak wel (direct dan wel indirect) constitutioneel gecodificeerd. In Oostenrijk gebeurde dat in 1945, in Italië twee jaar later, en in de Bondsrepubliek Duitsland in 1949.¹⁰ Het toen in werking getreden *Grundgesetz* kende een relatief uitvoerige regulering van de politieke partij in het bekende artikel 21, waarvan de openingszinnen luiden: ‘Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.’¹¹

Anno 2019 kan worden vastgesteld dat in Europa het traditionele liberale uitgangspunt van non-regulering van de politieke partij steeds meer op zijn retour is geraakt.¹² Uit een overzicht dat zo’n tien jaar geleden is opgemaakt, bleek dat sinds de Tweede Wereldoorlog in de grondwetten van de meeste Europese landen een bepaling is opgenomen over de politieke partij (zie tabel 1). In tweederde van de gevallen betrof het (ook) de structuur en het functioneren van de partijorganisatie.¹³ De overweging een wettelijke basis te verschaffen voor de overheidssubsidie voor politieke partijen die vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw in toenemende mate werd geïntroduceerd, was hierop van invloed.¹⁴ Slechts een gering aantal landen is daar niet toe overgegaan – niet toevallig alle traditionele, geconsolideerde democratieën: België, Denemarken, Ierland en Nederland (het Verenigd Koninkrijk kent geen grondwet). De politicologe Van Biezen concludeert dat vooral in periodes van institutionele discontinuïteit van landen in het naoorlogse Europa, zoals de vestiging of herstel van de democratie of de nationale onafhankelijkheid, partijen in de nieuw opgestelde grondwetten zijn opgenomen. ‘The constitutional codification of political parties... is usually a product of a (re)constitutive moment, which often occurs in a context of institutional flux’.¹⁵

⁹ Zie voor Nederland: Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit* (Hilversum, 1999).

¹⁰ Ingrid van Biezen, ‘The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe’, 95-98. IJsland werd in 1944 formeel onafhankelijk van Denemarken; in de nieuwe grondwet werd toen een verwijzing naar de politieke partij opgenomen.

¹¹ Alhoewel in de in 1919 opgestelde grondwet van de Weimar Republiek een bepaling was opgenomen die de verhouding tussen ambtenaren en politieke partijen reguleerde: ‘Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei’ (artikel 130, lid 1).

¹² Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio en Ekaterina R. Rashkova, ‘Party Laws in Comparative Perspective’, in: Van Biezen en Ten Napel (red.), *Regulating Political Parties*, 119-147; 119. Zij halen als voorbeeld de richtlijnen aan die zijn opgesteld door de European Commission for Democracy Through Law (de zogeheten ‘Venice Commission’) van de Raad van Europa. Deze aanbevelingen ‘offer a clear indication of the degree to which greater intervention in political parties’ affairs is currently being sought’. Zie ook Ingrid van Biezen en Gabriela Borz, *The Place of Political Parties in National Constitutions. A European Overview*. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, nr. 1 (Leiden 2009); zie: www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf (geraadpleegd 9 september 2019.)

¹³ Ingrid van Biezen, ‘The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe’, 105.

¹⁴ Ibidem, 99.

¹⁵ Ibidem, 100. Zie ook Lauri Karvonen, ‘Legislation on Political Parties: A Global Comparison’, in: *Party Politics* 13 (2007), nr. 4, 437-455; 442-443.

Tabel 1. Grondwettelijke vermelding van politieke partij en introductie partijwetgeving in Europa, 1945-2010

Land	Grondwettelijke vermelding	Introductie partijwetgeving
IJsland	1944	-
Oostenrijk	1945	1975
Italië	1947	-
Duitsland	1949	1967
Frankrijk	1958	-
Cyprus	1960	2011
Malta	1964	-
Zweden	1974	-
Griekenland	1975	-
Portugal	1976	1974
Spanje	1978	1978
Noorwegen	1984	2005
Hongarije	1989	1989
Kroatië	1990	1993
Servië	1990	2009
Bulgarije	1991	1990
Letland	1991	2006
Roemenië	1991	1996
Slovenië	1991	1994
Tsjechië	1992	1993
Estland	1992	1994
Litouwen	1992	1990
Polen	1992	1990
Slowakije	1992	1993
Oekraïne	1996	2001
Finland	1999	1969
Zwitserland	1999	-
Luxemburg	2008 *)	-
Verenigd Koninkrijk	**)	1998
België	-	-
Denemarken	-	-
Ierland	-	-
Nederland	-	-

*) De politieke partij werd niet in 2007 voor het eerst in de grondwet van Luxemburg vermeld, zoals in de bron is vermeld, maar in 2008, met de invoering van artikel 32.bis. Zie ook legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/03/31/n1/jo (geraadpleegd 26 november 2019).

**) Het Verenigd Koninkrijk kent geen grondwet zoals alle andere landen die in deze tabel zijn opgenomen.

Gebaseerd op: Daniela Romée Piccio, *Party Regulation in Europe. Country Reports*. Working Paper Series on the Legal Regulation of political Parties, nr. 18 (Leiden, 2012), 92, zie www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812.pdf (geraadpleegd 9 september 2019).

Het opgeven van het uitgangspunt van non-interventionisme ten aanzien van de politieke partij blijkt ook uit de toename van het aantal (onafhankelijke en democratische) landen in Europa dat een speciale wet heeft opgesteld om (bepaalde aspecten van)

politieke partijen te reguleren (zie tabel 1).¹⁶ Van de 33 landen die zijn onderzocht, hadden er in 2010 twintig een dergelijke wet (61 procent). Het proces van codificatie begon in 1967 met het Duitse *Parteiengesetz*, dat vervolgens als voorbeeld voor veel andere landen zou gelden. Het geografische proliferatieproces kende drie fasen. Na Duitsland volgden al betrekkelijk snel de al langer bestaande democratieën Finland (1969) en Oostenrijk (1975). Ook hier speelde de wens om de op gang gekomen overheidssubsidiëring van partijen een wettelijke basis te geven een belangrijke rol. Het einde van die eerste fase overlapte met het begin van de tweede, waarin de beide nieuwe democratieën Portugal (1974) en Spanje (1978) na decennia van dictatuur een partijwet opstelden. De derde periode valt samen met de democratische transitie die zich vanaf 1989 na de ondergang van het communisme in Midden- en Oost-Europa voltrok. Vrijwel alle landen in deze regio gingen over tot de wettelijke regulering van politieke partijen, waarbij het Duitse *Parteiengesetz* doorgaans de inspiratiebron was.¹⁷

Het Duitse *Parteiengesetz* mag dan vaak model hebben gestaan voor de partijwetten in Europa, dat wil niet zeggen dat de inhoud van deze wetten identiek is. In uiteenlopende mate van gedetailleerdheid regelen zij bepaalde aspecten van politieke partijen, zoals hun positie in de democratisch-politieke infrastructuur en in het electorale proces, hun rechten en plichten, hun functies, interne structuur en financiën (private donaties en overheidssubsidie), alsmede de wijze waarop zijn zich moeten registreren en eventueel verboden kunnen worden. Uit een analyse van de twintig partijwetten blijkt dat het externe toezicht op partijen, hun financiën en bovenal de partijorganisatie (inclusief regelgeving ten aanzien van de registratie van partijen) relatief het vaakst zijn gereguleerd. In het Duitse *Parteiengesetz* heeft ruim een derde van de bepalingen op de interne partijstructuur betrekking.¹⁸ 'Both the explicit and implicit legal regulation of the internal party organization serves as an important indication of the underlying normative preferences of the legislator for internally democratic parties'.¹⁹ Bijna de helft van de twintig partijwetten stelt eisen in democratische zin waaraan de inrichting van partijen

¹⁶ In deze tabel zijn alleen de wetten opgenomen die in hun titel expliciet refereren aan politieke partijen (bijvoorbeeld: 'partijwet'); zie Bértoa, Piccio en Rashkova, 'Party Laws in Comparative Perspective', 121. Wetten bijvoorbeeld die de financiën van partijen regelen zijn niet opgenomen, vandaar dat Nederland in tabel 1 ontbreekt. De gegevens zijn ontleend aan het project 'Reconceptualizing Party Democracy', zie www.partylaw.leidenuniv.nl. Zie ook Ingrid van Biezen, 'The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe', 95; en Wolfgang C. Müller en Ulrich Sieberer, 'Party Law', in: Richard S. Katz en William Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (Londen, 2006), 435-445; 436-438.

¹⁷ Müller en Sieberer, 'Party Law', 435. Ook Engeland en Noorwegen kregen in deze derde periode een partijwet, maar die had in beide gevallen vooral betrekking op de registratie van partijen respectievelijk op partijfinanciën, en niet op hun organisatie.

¹⁸ Bértoa, Piccio en Rashkova, 'Party Laws in Comparative Perspective' 127-130; zie ook Kenneth Janda, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law* (Washington DC, 2005).

¹⁹ Ingrid van Biezen en Daniela R. Piccio, 'Shaping Intra-Party Democracy. On the Legal Regulation of Internal Party Organizations', in: William P. Cross en Richard S. Katz (red.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (Oxford, 2013), 27-48; 27.

moet voldoen – zoals bijvoorbeeld dat de leden betrokken zijn bij de interne besluitvorming. Doel is doorgaans te voorkomen dat de politieke macht in een partij te zeer geconcentreerd raakt in een kleine groep.²⁰ Impliciet lijken deze wetten als partijmodel de klassieke, hiërarchisch opgebouwde massapartij te hebben gekozen, met leden die zijn georganiseerd in territoriale eenheden (afdelingen) en waarin het zwaartepunt van de inhoudelijke en organisatorische besluitvorming (met betrekking tot de opstelling van het program alsmede de kandidatenlijst voor de landelijke verkiezingen en de verkiezing van het partijbestuur) bij het congres berust dat bestaat uit gekozen afdelingsafgevaardigden of uit de leden zelf.²¹

Ook ten aanzien van partijverboden is artikel 21 van het Duitse Grundgesetz en het erop gebaseerde Parteiengesetz vaak als richtinggevend gezien. Partijen kunnen in sommige landen echter ook verboden worden op grond van bepalingen in de kieswet of het verenigingsrecht.²² Zo'n verbod kan variëren in de mate waarin de betreffende partij uit de publieke sfeer wordt verbannen. De meest vergaande vorm is de ontbinding van een al bestaande partij. Verder kan in het geval dat nieuwe partijen zich dienen te registreren, door non-registratie worden voorkomen dat een partij zich formeel kan constitueren. Ook kan een partij bepaalde rechten worden onthouden, zoals deelname aan verkiezingen.²³ De achterliggende gedachte van het partijverbod is dat de democratie zich moet kunnen beschermen tegen politiek extremisme (het door de Duitse staatsrechtgeleerde en politicoloog Karl Loewenstein in 1937 ontwikkelde concept van de 'militante' of 'weerbare' democratie), waarbij aanvankelijk vooral werd gedacht aan antidemocratische stromingen als fascisme en communisme. Redenen om partijen te verbieden zijn dan ook vaak het aanhangen van antidemocratische ideologieën, de bereidheid gebruik te maken van geweld of het bevorderen daarvan, en het streven om de politiek-constitutionele orde omver te werpen. Daarnaast kunnen ook racisme en het aanzetten tot haat tot een verbod leiden, evenals – in sommige gevallen – een niet-democratische interne organisatiestructuur. In Europa zijn in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot 2015 in 20 van de onderzochte 37 landen 52 partijverboden uitgesproken, voor het meren-

²⁰ Anika Gauja, *Political Parties and Elections*, 26.

²¹ Ibidem.

²² Anika Moroff, 'Party bans in Africa. An empirical overview', in: *Democratization* 17 (2000), nr. 4, 618-641.

²³ Het navolgende is in belangrijke mate gebaseerd op Angela K. Bourne en Fernando Casal Bértoa, 'Mapping "Militant Democracy". Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)', in: *European Constitutional Law Review* 13 (2017), 221-247. Zie verder ook Fernando Casal Bértoa en Angela Bourne, 'Party proscription and party system stability in Germany, Spain and Turkey', in: *European Journal of Political Research* 56 (2017), 440-465.

deel extreemlinkse of -rechtse antisysteempartijen, substatelijke nationalistische partijen gericht op zo nodig gewelddadige afscheiding, en religieus-fundamentalistische partijen.²⁴ In Nederland gebeurde dat drie keer.²⁵

Tabel 2. Overzicht regulering partijen in zeven Westerse landen

	Extensief			Intensief			
	Dene- marken	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Neder- land	Duitsland	Spanje	Frank- rijk
partij in grondwet	nee	Nee	nee	nee	1949	1978	1958
Partijwet	nee	1998*)	nee	nee	1967	1978/2002	nee
vereiste van interne democratie	nee	Nee	nee	ja	ja	ja	nee**)
regulering partij- financiën	1987/1990	2000/2009	1974/2002	1970/1999	1967	1985	1988
specifieke regeling partijverbod	nee	Nee	nee	nee	1949/1967	1978/2002	nee

*) De *Registration of Political Parties Act* betreft voornamelijk de registratie van politieke partijen, zoals de naam aangeeft.

**) Artikel 4 van de Franse grondwet lijkt wel een interne partijdemocratie suggereren, aldus Ingrid van Biezen, in: idem, 'The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe', in: Ingrid van Biezen en Hans-Martien ten Napel (red.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective* (Leiden, 2014), 93-117; 105.

²⁴ Partijverboden op basis van technische gronden (onvoldoende leden, financiële onregelmatigheden en dergelijke) zijn niet inbegrepen. Voor Turkije zijn alleen de partijverboden sinds 1983 meegeteld (dat wil zeggen sinds het begin van de periode van '(semi-) democratic rule in Turkish modern history' (Bourne en Casal Bértoa, 'Mapping "Militant Democracy"', 226). Ook voor Frankrijk zijn er enkele uitzondering gemaakt, vanwege het diffuse onderscheid tussen verboden partijen en verboden verenigingen.

²⁵ J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988* (Zwolle, 1988), 184. In november 1998 werd de CP'86 wegens discriminatie verboden.

In het eerste deel van dit rapport is voor Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Duitsland en Spanje nagegaan of de politieke partij in de grondwet is vermeld, of er een speciale partijwet is, of er organisatorische eisen in die wet gesteld worden aan partijen (ook wat betreft hun interne democratie) en of het toezicht op de uitvoering van die wet is geregeld. In het tweede deel van dit rapport komen aspecten van het partijverbod aan de orde. Daarvoor zijn dezelfde landen onder de loep genomen, zij het dat Spanje is ingeruild voor Frankrijk. In tabel 2 zijn de eerstgenoemde vijf landen op basis van de mate van regulering weergegeven, waarbij volledigheidshalve (maar buiten de inhoudelijke rangschikking) ook Frankrijk in de kolom uiterst rechts is opgenomen. Verder dient te worden vermeld dat in tabel 2 weliswaar eveneens voor de volledigheid is weergegeven wanneer in de verschillende landen de partijfinanciën (hetzij overheids-subsidies, hetzij private donaties, hetzij beide) zijn gereguleerd, maar dat dit aspect verder in het rapport niet aan bod komt.²⁶

De hier bestudeerde landen vormen representatieve voorbeelden van de verschillende tradities ten aanzien van partijregulering en van de wisselende intensiteit daarvan. De volgorde waarin de vijf landen hieronder behandeld worden, is gebaseerd op deze mate van regulering en volgt daarmee tabel 1. Deze tabel laat in een oogopslag zien dat de mate waarin de vijf geselecteerde landen de politieke partijen reguleren, sterk varieert. Aan de kant van extensieve regulering staat Denemarken. In deze geconsolideerde democratie, waarvan de wortels tot ver in de negentiende eeuw reiken, komt de partij niet voor in de grondwet en bestaat er evenmin een speciale partijwet. Ook op indirecte wijze zijn er geen bepalingen die in zekere mate de interne organisatie van partijen reguleren, noch kent Denemarken een specifieke partijwet.

De Angelsaksische politieke cultuur die het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten kenmerkt, kent eveneens een terughoudende traditie ten aanzien van partijregulering – in het VK nog sterker dan in de VS. De partij wordt niet genoemd in de Amerikaanse grondwet en evenmin in de Britse wetten met een grondwettelijk karakter. Het VK en de VS kennen beide wel wetten die de partijfinanciën reguleren. Daarenboven kent het VK een partijwet (de *Registration of Political Parties Act* uit 1998), maar deze regelt hoofdzakelijk de registratie van partijen. De regelgeving in de VS lijkt aanzienlijk verder te gaan, met name wat betreft de wijze waarop de *primary elections* moeten worden georganiseerd. Daarnaast kennen beide landen een Angelsaksisch *common law* rechtssysteem, waarin de rechtsvormende invloed van de rechter een beduidende rol speelt in de (relatief beperkte) regulering van de partijorganisatie.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Ingrid van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking* (Leiden, 2017); zie kennisopenbaarbestuur.nl/media/255822/de-financiering-van-politieke-partijen-een-internationale-vergelijking.pdf (geraadpleeg 9 december 2019). Zie verder Fernando Casal Bértoa en Juan Rodríguez Teruel, *Political Party Funding Regulation in Europe, East and West. A Comparative Analysis* (2017); zie www.osce.org/odihr/410201?download=true (geraadpleegd 9 december 2019).

Intensieve regelgeving kennen Duitsland en Spanje, beide landen met diepe breuken in hun politiek-institutionele ontwikkeling rond het midden van de twintigste eeuw. Bij de constructie van een nieuwe democratische infrastructuur kozen zij beide voor een constitutionele en wettelijke verankering van de politieke partij. De Duitse regelgeving omtrent de interne organisatie is vastgelegd in het zeer uitgebreide en gedetailleerde *Parteiengesetz*, de eerste en bovendien meest toonaangevende partijwet van Europa, dat ook als voorbeeld voor Spanje diende. Beide landen kennen ook de mogelijkheid om partijen te verbieden, wat historisch goed verklaarbaar is.

Zoals hierboven al vermeld, wordt ook wat betreft het verbieden van politieke partijen artikel 21 van de Duitse grondwet en het erop gebaseerde *Parteiengesetz* vaak als model beschouwd. Toch is het in die vorm – vanzelfsprekend afgezien van Duitsland – in geen van de andere in deel twee van dit rapport onderzochte landen gevolgd. De gedachte dat een politieke partij een bevoorrechte status heeft ten opzichte van ‘gewone’ verenigingen en om die reden alleen door middel van een speciale rechtsgang voor een constitutionele hof verboden kan worden, vindt nergens navolging. In Denemarken ontbreekt zelfs formele wetgeving over verenigingen, laat staan over politieke partijen. Wel erkent de Deense grondwet dat politieke partijen als ze door een rechterlijk verbod getroffen worden (op grond van de Deense grondwet kunnen partijen eigenlijk alleen door de rechter verboden worden), altijd toegang tot de Deense Hoge Raad hebben om dat aan te vechten. Omstreden is de vraag of partijen ook door een bijzondere wet verboden kunnen worden: dat is eenmaal gebeurd, maar dat verbod (uit 1941) was te verklaren uit de bijzondere omstandigheden waarin Denemarken zich tijdens de Tweede Wereldoorlog bevond. Een verbod op een politieke partij door een bestuurlijk orgaan is in Denemarken, evenals in Duitsland, uitgesloten. In het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk is het juist het bestuur dat die bevoegdheid heeft, onder rechterlijke controle, die in beide landen tamelijk marginaal is. In de VS is dit volstrekt anders: daar heeft het Hoogerechtshof het in wezen onmogelijk gemaakt om een politieke partij te verbieden. Veelal is de vervolging en het verbieden van politieke partijen gebaseerd (geweest) op wetgeving uit de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw, die werd ingegeven door angst voor opkomend fascisme en communisme: vaak is die wetgeving inmiddels weer verdwenen en vervangen door algemene regelgeving die meer dan voorheen de nadruk legt op het voorkomen en bestrijden van terroristische activiteiten. In die zin toont de wetgeving met betrekking tot het verbieden van politieke organisaties de ontwikkeling van maatschappelijke denkbeelden omtrent bedreigingen van de democratie en de rechtsstaat.

In tabel 2 is ook de positie van Nederland weergegeven. Alhoewel ons land geen partijwet kent, is er sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw wel in de woorden van de politicoloog Ruud Koole een proces van ‘sluipende codificatie’ op gang gekomen.²⁷ Deze

²⁷ Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij* (Utrecht, 1992), 231-232. Zie ook het Evaluatierapport *Het publieke belang van politieke partijen*, 18-25.

ontwikkeling vindt haar oorsprong in de introductie van de subsidieregelingen voor diverse neveninstellingen van de politieke partijen (zoals hun wetenschappelijke bureaus en jongerenorganisaties). Zij bereikte in de in 1989 gewijzigde Kieswet een voorlopig hoogtepunt, toen bepaald werd dat partijen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid moesten zijn om met hun partijnaam deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. Het is niet goed denkbaar dat partijen dit niet zouden willen; de facto werden zo de eisen die het Burgerlijk Wetboek aan verenigingen stelt op hen van toepassing. Een derde belangrijke stap was de introductie van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) in 1999, die bepaalde dat partijen om aanspraak te kunnen maken op overheidssubsidie een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dienden te zijn en minstens duizend leden moesten hebben die minstens 25 gulden aan contributie betaalden. Mocht het nog nodig zijn om (nieuwe) partijen ertoe aan te zetten om de verenigingsvorm te kiezen, dan zullen deze bepalingen wel de doorslag hebben gegeven. Van de Tweede Kamer maakt één partij deel uit die niet aan deze formele eisen voldoet: de Partij voor de Vrijheid telt minder dan duizend leden.

Anno 2019 bevindt Nederland zich in de overgangszone tussen extensieve en intensieve regulering van politieke partijen. Wanneer de Wpp zoals nu voorzien wordt aangenomen, schuift Nederland objectief gezien op in de richting van landen als Duitsland en Spanje – ook wanneer de politieke partij (overeenkomstig de suggestie van de staatscommissie-Remkes) niet constitutioneel wordt gecodificeerd.

**Deel 1. Regulering van politieke partijen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk,
de Verenigde Staten, Duitsland en Spanje**

Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen

1.1 Denemarken²⁸

Algemeen

1. Is er een noodzaak tot een grondwettelijke regeling voor politieke partijen?

In de Deense constitutie (*Grundloven*), die van 1849 dateert en in 1953 voor het laatst is gewijzigd, wordt het begrip politieke partij niet genoemd.²⁹ De reden is dat politieke partijen worden beschouwd als private organisaties en dat derhalve overheidsinterventie zo minimaal mogelijk dient te zijn.³⁰ De Deense grondwet spreekt in paragraaf 78 (over verenigingsvrijheid), lid 4 echter wel van een ‘politieke vereniging’ in verband met een partijverbod (zie bijlage 3.1.1; zie ook het tweede deel van dit rapport). De overige bepalingen van artikel 78 zijn op de vereniging in algemene zin van toepassing, en dus ook de politieke vereniging: zij regelen de formele verenigingsvrijheid, dat wil zeggen de mogelijkheid om zonder voorafgaande toestemming of vergunning een vereniging op te richten en activiteiten uit te oefenen. Daarnaast verhindert de formele verenigingsvrijheid de overheid om op willekeurige gronden een partij te ontbinden.³¹

2. Is er een aparte Wet op de politieke partijen (WPP), of bestaan er plannen om een dergelijke wet te maken?

Denemarken kent geen wet op de politieke partijen. Wel is de financiering van politieke partijen in Denemarken gereguleerd in twee wetten. De eerste is de Wet op financiële steun voor politieke partijen van 8 december 2006 (*Lov om økonomisk støtte til politiske*

²⁸ Over Denemarken bestaat er ten aanzien van dit onderwerp nauwelijks relevante Engelstalige literatuur. Informatie is verkregen van Karina Kosiara-Pedersen (email 1 augustus 2019) en Jørgen Albeak Jensen (email 13 augustus 2019).

²⁹ Zie voor de Engelse vertaling van de grondwet: www.stm.dk/_p_10992.html. Zie ook Daniela Romée Piccio, *Party Regulation in Europe. Country Reports*. Working Paper Series on the Legal Regulation of political Parties, nr. 18 (Leiden, 2012), 17.

³⁰ Aldus Jørgen Albeak Jensen (email 13 augustus 2019). De Deense jurist Peter L. Vesterdorf voert als reden aan ‘dass die Mitgliedschaft in einer Partei keine formelle Bedingung für das passive Wahlrecht eines Kandidaten für das Folketing oder den Gemeinderat darstellt. Nach dem Folketingswahlgesetz kann jeder, der die formellen Bedingungen für die Wählbarkeit erfüllt (Alter, Staatsbürgerschaft, Wohnort in Dänemark und Nicht-Entmündigung, vgl. § 1 Folketingswahlgesetz), zu Wahlen zum Folketing kandidieren, wenn er oder sie die Unterstützung einer Anzahl von Vorgesetzten hat’; zie idem, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Dänemark’, in: Dimitris Th. Tsatsos, Dian Schefold en Hans-Peter Schneider (red.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich* (Baden-Baden, 1990), 99. Anno 2019 kunnen burgers zich nog steeds zonder verbintenis met een partij kandideren; zie artikel 32 van de Folketing (Parliamentary) Elections Act (vastgesteld 10 april 2014). Sinds 1930 is het slechts één keer voorgekomen dat een onafhankelijke kandidaat werd verkozen; zie *GRECO Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding* (Straatsburg, 2009), 11, zie rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3217 (geraadpleegd 9 augustus 2019).

³¹ Vesterdorf, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Dänemark’, 86-87.

partier), die de publieke subsidiëring van politieke partijen regelt (en in 1987 is ingevoerd).³² De tweede is de Wet op private bijdragen van politieke partijen en publicatie van boekhouding van politieke partijen (*Lov om private bidrag politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber*) uit 1990.³³ Deze wet stelt regels aan private financiering (schenkingen en dergelijke). Beide wetten beperken zich echter tot de regulering van het financiële aspect van politieke partijen (hun publieke dan wel private inkomsten) en stellen geen regels ten aanzien van andere aspecten van de politieke partij, zoals bijvoorbeeld de interne organisatie.

Dat er verder geen regelgeving bestaat betreffende de politieke partijen, betekent overigens niet dat er verder geen regels op hen van toepassing zijn. Zo vallen de partijen onder het regime van het algemene verenigingsrecht, dat opmerkelijk genoeg in Denemarken niet wettelijk is vastgelegd. Dat betekent dat bepaalde principes – deels afgeleid uit algemene rechtsbeginselen, deels uit de rechtspraak – op hen van toepassing zijn.³⁴

3. Bestaat er een rechtsvorm ‘politieke partij’ en zo ja wat houdt die in?

Denemarken kent geen aparte rechtsvorm voor de politieke partij. Überhaupt is de juridische status van de politieke partijen onduidelijk; ‘there is no formal requirement for a political party to adopt a particular legal status’, aldus GRECO.³⁵ In wetgeving noch in jurisprudentie wordt een definitie van het begrip ‘politieke partij’ gegeven.³⁶ Deense politieke partijen zijn van oudsher – en doorgaans nog steeds – verenigingen met een privaatrechtelijke karakter en hebben zodoende rechtspersoonlijkheid (zie ook de hierboven vermelde ‘politieke vereniging’ uit paragraaf 78 van de grondwet). Dat betekent dat ook hun organisatie, functie en dergelijke onder het algemeen verenigingsrecht vallen.³⁷

GRECO constateerde niettemin in 2009 ‘that most of the political parties in Denmark would be considered as legal persons with their own rights and obligations and that all parties represented in Parliament hold legal personality. The fact that some political parties may not be considered legal persons appears not to constitute any practical

³² Zie voor de Engelse vertaling: www.legislationline.org/documents/id/21706.

³³ Zie www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206578.

³⁴ Vesterdorf, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Dänemark’, p. 87.

³⁵ GRECO Evaluation Report on Denmark, 11.

³⁶ ‘The Danish authorities stressed that political parties are understood as organisations which aim at working for a programmatic development of society and which nominate candidates for general elections in order to make their programmes a reality. Moreover, political parties can be seen as associations of people sharing the same basic political beliefs, who have pooled their efforts in order to try to influence political development through various public assemblies, such as Parliament (the Folketing), the European Parliament, district councils and county councils etc.’ GRECO Evaluation Report on Denmark, 3.

³⁷ Vesterdorf, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Dänemark’, 86-87, 98-99.

problem as sanctions for violations of political financing rules may be addressed in respect of legal and/or physical persons interchangeably'.³⁸

4. Is de WPP alleen van toepassing op politieke partijen op het nationale niveau, of geldt deze ook voor politieke partijen in het decentrale bestuur?

Niet van toepassing.

5. Geldt de WPP alleen voor de politieke partijen zelf, of ook voor hun neveninstellingen?

Niet van toepassing.

6. Is de WPP ook van toepassing op kandidaten?

Niet van toepassing.

7. Waar is het toezicht op de uitvoering van de WPP belegd?

Niet van toepassing.

Organisatorische eisen

8. Aan welke eisen moeten politieke partijen voldoen om te kunnen worden geregistreerd?

Politieke partijen hoeven zich als zodanig niet te registreren, behalve wanneer zij deel willen nemen aan verkiezingen.

9. Gelden er aanvullende eisen voor de deelname aan (nationale) verkiezingen?

Om als niet in de *Folketing* (het Deense parlement) vertegenwoordigde politieke partij aan de verkiezingen te kunnen deelnemen, moet deze zich registreren. Die eis wordt gesteld in artikel 12 van de Wet op de Parlementaire Verkiezingen (*Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget*, zie bijlage 3.1.2).³⁹ Registratie vindt plaats bij de minister van 'Social Welfare'. Om geregistreerd te kunnen worden dienen steunverklaringen van potentiële kiezers verzameld te worden. Het aantal benodigde steunverklaringen is aanzienlijk: minimaal 1/175^e van het totaal aantal stemmen die zijn uitgebracht tijdens de vorige verkiezingen. Ter illustratie: dit was in recente verkiezingen bijna 20.000.⁴⁰ De registratie is drie jaar geldig, eventueel met een verlenging. Wordt de partij niet in de

³⁸ GRECO Evaluation Report on Denmark, 11. De Deense autoriteiten met wie de GRECO-delegatie sprak, benadrukten 'that in case a political party has its own internal regulations and one or more persons are formally authorised to represent and sign on behalf of the party, the party will normally be considered to have legal personality, including the same rights and obligations as any business company' (p. 3).

³⁹ Zie voor de Engelse versie: www.legislationline.org/documents/id/21706.

⁴⁰ GRECO Evaluation Report on Denmark, 11; zie ook 3-4. Partijen die de Duitse minderheid in Noord-Sleeswijk vertegenwoordigen zijn overigens uitgesloten van deze eis.

Folketing verkozen en wenst het bij de volgende verkiezingen weer deel te nemen, dan moet de registratieprocedure opnieuw doorlopen worden.

Naast deze eis van een aantal steunverklaringen bestaan er ook nog bepalingen omtrent de naam, zoals opgesomd in paragraaf 13. Deze beogen vooral naamsverwarring met andere partijen te voorkomen.

10. Worden er specifieke eisen gesteld aan de interne organisatie en democratie van politieke partijen?

De politieke partijen zijn in Denemarken in feite te beschouwen als particuliere verenigingen. Er bestaat geen wetgeving die de interne organisatie van de partijen rechtstreeks reguleert. De regels die op de interne organisatie van de partijen van toepassing zijn, zullen daarom in beginsel zijn vastgesteld in de statuten van de vereniging, die van rechtswege als een afspraak tussen de leden onderling gezien kunnen worden beschouwd. Uitsluitend de algemene principes uit het verenigingsrecht zijn op partijen van toepassing. 'Es folgt daher, dass politische Parteien in Dänemark eine weitgehende Freiheit geniessen, eigene Regeln über die Organisation und den Aufbau, Abstimmungsregeln, Regeln über Kandidatenaufstellung und über die Aufnahme von Mitgliedern oder ihre Ausschliessung nach eigenem Ermessen festzulegen.' Daartoe behoort niet dat verenigingen democratisch georganiseerd zouden moeten zijn.⁴¹

Ook de kieswet stelt geen indirecte eisen aan de interne partijorganisatie; net zo min als de beide wetten op de partijfinanciering.⁴² 'De bestuursstructuur binnen de partijen wordt slechts in zeer beperkte omvang beïnvloed door de genoemde wetten, aangezien die uitsluitend vereisen dat er een formeel benoemde leiding in de partij bestaat, maar zich er niet – direct noch indirect – over uitlaten of de leiding hiërarchisch of collectief dient te zijn, of dat de benoeming van de leiding democratisch of op een andere wijze moet geschieden.'⁴³ Al met al hebben Deense partijen een zeer ruime vrijheid om hun eigen organisatie in te richten, bijvoorbeeld wat betreft de toelating van leden, de beëindiging van het partijlidmaatschap en de interne partijstructuur.

⁴¹ Jorgen Albeak Jensen, *De politiske partier i retlig belysning. Studier i den retlige regulering af de politiske partiers forhold* (Århus, 2009), 463-464, 481 en 500. Zie ook Vestendorf, 88, 89 (citaat) en 117. Volgens de laatste bleek aan het einde van de jaren tachtig in de twintigste eeuw uit een analyse van de statuten van een aantal in de Folketing vertegenwoordigde partijen dat zij waren gebaseerd op democratische beginselen (gelijkheids- en meerderheidsprincipe, bescherming minderheden) (118, 131-132).

⁴² Wel moeten landelijk georganiseerde partijen die zijn geregistreerd in verband met de laatstgehouden landelijke of Europese verkiezingen een overzicht bijhouden van hun inkomsten en uitgaven. Deze moeten vervolgens worden overgelegd aan het parlement. De Folketing controleert deze niet; 'the check of the accounts lies in the fact that these are made public.' Zie *GRECO Evaluation Report on Denmark*, 7-9 (citaat p. 9). Daarnaast dienen de overzichten, gecontroleerd door een accountant, aan het ministerie van Binnenlandse en Sociale Zaken te worden toegezonden in verband met de verstrekking van de overheidssubsidie.

⁴³ Jensen, 495, 498 (citaat; vertaling uit het Deens).

11. Worden er organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen?

Er worden geen organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen.

1.2 Verenigd Koninkrijk

Inleiding

Voor wat betreft het staatsrecht en de rechtspraak staan het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in de Angelsaksische traditie. Beide landen kennen een rechtsstelsel van *common law*, waarin jurisprudentie de leidende rechtsbron is. De rechter heeft zo- doende een veel grotere rechtsvormende taak dan in continentale rechtssystemen, waar de geschreven wet het dominante normerende instrument is. Hoewel ook in landen met een common law-systeem de geschreven wet steeds belangrijker wordt, is het rechters- recht nog altijd significant.⁴⁴ Omdat veel van de betrekkelijk geringe regelgeving ten aanzien van politieke partijen uit dit rechtersrecht ontstaan is, heeft dit relatief veel aan- dacht gekregen in de beantwoording van de vragen over het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Algemeen

1. Is er een noodzaak tot een grondwettelijke regeling voor politieke partijen?

Anders dan de meeste moderne staten kent het Verenigd Koninkrijk (VK) geen centraal gecodificeerd constitutioneel document.⁴⁵ Voorzieningen van grondwettelijke aard zijn wel opgenomen in bepaalde wetten en praktijken. De constitutie in deze zin is 'a rag-bag of statutes and judicial interpretations thereof, of conventions, of the Law and Customs of Parliament, of common law principle, and jurisprudence'.⁴⁶ Ondanks de fundamentele positie van de politieke partijen in de regering en het parlement van het VK, aldus de staatsrechtgeleerde Vernon Bogdanor, 'did [they] not become part of the constitution, in the sense of being regulated by law, until the very end of the twentieth century, in the Registration of Political Parties Act, 1998, and the Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000'.⁴⁷

⁴⁴ Roel de Lange, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L.F.M. Bes- selink e.a. (red.), *Het Staatsrecht van 7 Europese landen* (Deventer, 2018), 317-375; 334.

⁴⁵ De Britse staatsrechtgeleerde Vernon Bogdanor spreekt van de 'uncodified British constitution'; zie idem, 'The Constitution and the Party System in the Twentieth Century', in: *Parliamentary Affairs* 57 (2004), nr. 4, 717-733; 717.

⁴⁶ S.E. Finer, Vernon Bogdanor en Bernard Rudden (red.), *Comparing Constitutions* (Oxford, 1995), 42-43. 'Constitutional principles are sourced from a combination of statutes, the common law and conventions', aldus Anika Gauja, *Political Parties and Elections. Legislating for Representative Democracy* (Farnham, 2010), 34. Zie ook Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Oxford/Portland, Oregon, 2009), met name 3-49.

⁴⁷ Bogdanor, 'The Constitution and the Party System in the Twentieth Century', 717. 'The prevailing historical trend in many established common law democracies such as the United Kingdom and the United States has been to exclude political parties from constitutional documents. This indicates a particular historical conception of parties' appropriate place in society as voluntary associations of individuals emanating from civil society and existing beyond the reach of the state', aldus Gauja, *Political Parties and Elections*, 25.

2. Is er een aparte Wet op de politieke partijen (WPP), of bestaan er plannen om een dergelijke wet te maken?

Het Verenigd Koninkrijk kent geen algemene wet op de politieke partijen.⁴⁸ De Australische politicologe Anika Gauja spreekt van een '*laissez-faire* approach'.⁴⁹ De partijen waren 'private associations to which the law does not give more rights and duties than to other private organizations', aldus de Franse politicoloog Jean Blondel in 1963.⁵⁰ Wel zijn er sindsdien een aantal wetten aangenomen die enkele specifieke aspecten van de politieke partij reguleren, zoals registratie en financiering. Vaak is die regelgeving gecombineerd met bepalingen over het electorale systeem. De eerste van deze wetten is de *Representation of the People Act* in 1969, die het mogelijk maakte dat kandidaten met hun partij-affiliatie op het stembiljet werden vermeld (daarvoor stonden alleen de namen van de kandidaten op het stembiljet).⁵¹ Later volgden nog de *Registration of Political Parties Act 1998*, de *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* en de *Political Parties and Elections Act 2009*.⁵²

De in bescheiden mate wettelijke regulering van partijen die met de introductie van deze wetten rond de eeuwwisseling tot stand kwam was niet het gevolg van een weloverwogen besluit daartoe, maar meer een bijproduct van het debat over de financiën van de politieke partijen en de introductie van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in het Verenigd Koninkrijk bij de Europese verkiezingen van 1999.⁵³ De *Registration of Political Parties Act 1998* werd ingevoerd om de ontstane praktijk van misleidende partijnamen tegen te gaan (zoals *Labor Party*, *Conservatives Party* en *Literal Democrats*): deze wet maakte het mogelijk om de naam en het logo van de partij te registreren. Daarnaast regelde het enige electorale hervormingen ten aanzien van proportionele vertegenwoordiging in onder andere het Schotse Parlement, de Nationale Vergadering van Wales en het Europees Parlement.⁵⁴ De *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* amendeerde enkele onderdelen van de wet uit 1998. Zo werd de *Electoral Commission* ingesteld, die verantwoordelijk werd voor de registratie. Dit orgaan diende ook toezicht te houden op de financiën van de partijen. Hervorming van partijfinanciering stond al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw op de politieke agenda en werd

⁴⁸ Gauja, *Political Parties and Elections*. 'In Britain the laws that relate to parties are rare and parenthetical', aldus Finer, Bogdanor en Rudden in 1995; zie idem, *Comparing Constitutions*, 96.

⁴⁹ Gauja, *Political Parties and Elections*, 58.

⁵⁰ J. Blondel, *Voters, Parties, and Leaders. The Social Fabric of British Politics* (Harmondsworth 1963), 88.

⁵¹ Bogdanor, 'The Constitution and the Party System in the Twentieth Century', 726. 'The Act, however, did not provide for statutory recognition of the political parties.'

⁵² De *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, wordt gezien als onderdeel van een in 1997 begonnen 'unprecedented and, almost certainly, uncompleted series of constitutional changes', zie Bogdanor, *The New British Constitution*, 4-5.

⁵³ Bogdanor, 'The Constitution and the Party System in the Twentieth Century', 717.

⁵⁴ 'Registration of Political Parties Bill 1998', in: *Representation* 35 (1998), nr. 2-3, 114-117; 114-115.

doorgevoerd onder de Labour-regering onder leiding van Tony Blair.⁵⁵ Ten slotte voorziet de wet uit 2009 voornamelijk in amendering van de wet uit 2000, hoofdzakelijk met betrekking tot partijfinanciering.⁵⁶

In het kort: voor wat betreft de regulering van zaken die aan de partijorganisatie raken (en dus niet aan het electorale systeem), behandelen de wetten uit 1998 en 2000 voornamelijk de registratie van de politieke partij. Daarnaast regelt de wet uit 2000 voor een groot deel ook de partijfinanciering. In de wet uit 2009 is hoofdzakelijk partijfinanciering gereguleerd.

3. Bestaat er een rechtsvorm ‘politieke partij’ en zo ja wat houdt die in?

Nee, er bestaat geen aparte rechtsvorm voor de politieke partij. Politieke partijen zijn over het algemeen *unincorporated associations*, een rechtsvorm die lijkt op de Nederlandse vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (informele vereniging).⁵⁷ De politieke partij wordt in het Engelse rechtersrecht anders behandeld en beoordeeld dan de ‘normale’ private vereniging. Die ontwikkeling werd halverwege de twintigste eeuw ingezet en heeft vooral enige invloed gehad op de interne organisatie van politieke partijen. ‘The British courts have held that political parties remain as “unincorporated associations” at law, but are subject to common law regulation in that their internal affairs are justiciable.’⁵⁸ Zie voor een verdere uiteenzetting over die invloed op de interne organisatie onder 10.

Het is belangrijk op te merken dat politieke partijen opgevat worden als een verband van verschillende *constituency branches* (de partijorganisatie in een kiesdistrict), die eveneens als op zichzelf staande *unincorporated associations* gekenmerkt kunnen worden, naast de *unincorporated association* die de landelijke partij is.⁵⁹ De Labour Party is bijvoorbeeld als zo’n verband van *unincorporated associations* gekwalificeerd door de rechter in de zaak *Lewis v. Heffer* [1978].⁶⁰ ‘As such their rules constitute a contract

⁵⁵ Justin Fisher, ‘The Political Parties Elections and Referendums Act 2000’, in: *Representation* 38 (2001), nr. 1, 11-19; 11-12.

⁵⁶ De Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 en de Political Parties and Elections Act 2009 zijn beide ‘exceptionally long documents’ (respectievelijk 260 en 93 pagina’s), die bijna uitsluitend aspecten betreffen ‘relating to the financing of political parties rather than their operations and activities’. Zie Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio en Ekaterina R. Rashkova, ‘Party Laws in Comparative Perspective’, in: Ingrid van Biezen en Hans-Martien ten Napel (red.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective* (Leiden, 2014), 119-147, 145.

⁵⁷ Jongcheol Kim, *Constitutionalising Political Parties in Britain* (dissertatie London School of Economics and Political Sciences, 1998), 133; zie etheses.lse.ac.uk/1510/1/U117335.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2019).

⁵⁸ Gauja, *Political Parties and Elections*, 56; Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford, 1998), 150 en 153. Zie ook Keith Ewing, *The funding of political parties in Britain* (Cambridge, 1987), 7.

⁵⁹ Kim, *Constitutionalising Political Parties in Britain*, 134.

⁶⁰ Idem, 135.

between the members and are enforceable by the courts.’⁶¹ Een dergelijke wettelijke status gold niet voor de *Conservative Party*: in de zaak *Conservative and Unionist Central Office v. Burrell (Inspector of Taxes)* [1982] werd geconcludeerd dat de partij niet als een opzichzelfstaande entiteit gezien kan worden. Het zou de karakteristieken van een unincorporated association ontberen, oordeelde de rechter: ‘There are no mutual understandings between all the members, no mutual rights and obligations and no rules governing control where it clearly lies, which is in the leader.’⁶²

Deze zo verschillende benadering van de *Conservative Party* ten opzichte van de *Labour Party* in *Lewis v. Heffer* is ook in de literatuur opgemerkt. Als voornaamste reden voor het onderscheid is geopperd dat de *Conservative Party* een meer losse organisatiestructuur kent dan de *Labour Party*. Bovendien dient te worden opgemerkt dat in de *Burrell*-zaak de karakterisering van de *Conservative Party* ten doel had te bepalen of de partij ook belasting zou moeten betalen. In *Lewis v. Heffer* stond het karakter van de *Labour Party* veel meer centraal in het conflict. Om die reden wordt in de literatuur gesuggereerd de laatste uitspraak als een meeromvattende verklaring van de juridische status van de politieke partij te beschouwen.⁶³ Het is daarbij wel belangrijk op te merken dat beide zaken ongeveer veertig jaar geleden voor de rechter kwamen: hoewel ze veel zeggen over de juridische status van een partij, kan het natuurlijk zijn dat zowel *Labour* als de *Conservatives* wegens de voortschrijdende centralisering van de partijorganisatie nu anders beoordeeld zouden worden.⁶⁴

4. Is de WPP alleen van toepassing op politieke partijen op het nationale niveau, of geldt deze ook voor politieke partijen in het decentrale bestuur?

Voor wat betreft de (beperkte) regulering van politieke partijen zijn de verschillende hierboven genoemde wetten van toepassing op zowel het nationale niveau als op lagere niveaus. Zo volgt uit section 22 subsection 5 van de *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (zie bijlage 3.2.2) dat de registratie geldt voor partijen die deelnemen aan de verkiezingen van volksvertegenwoordigingen in Schotland, Wales en Noord-Ierland, voor het Europees Parlement en verschillende niveaus van regionale en lokale verkiezingen. (Dit volgt ook uit section 2 van de *Registration of Political Parties Act 1998*; zie bijlage 3.2.1).

⁶¹ Ewing, *The funding of political parties in Britain*, 3-4 (citaat p. 3)..

⁶² ‘*Conservative and Unionist Central Office v Burrell (Inspector of Taxes)*’, [1982] 1 W.L.R., 522-530; 527; zie [uk.westlaw.com/Document/I8D49EA60E42711DA8FC2A0F0355337E9/View/FullText.html?comp=wluk&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](http://uk.westlaw.com/Document/I8D49EA60E42711DA8FC2A0F0355337E9/View/FullText.html?comp=wluk&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (geraadpleegd 9 augustus 2019). Zie ook Ewing, *The funding of political parties in Britain*, 4-5.

⁶³ Gauja, *Political Parties and Elections*, 57-58; Kim, *Constitutionalising Political Parties in Britain*, 134.

⁶⁴ Of doordat de inzichten van de rechters zijn gewijzigd.

5. Geldt de WPP alleen voor de politieke partijen zelf, of ook voor hun neveninstellingen?

In de Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 is één keer sprake van *affiliated organisations* (in section 26), zonder dat deze nader worden gespecificeerd. Deze vermelding heeft betrekking op het voor registratie vereiste inzicht in de financiële structuur van de partij.

6. Is de WPP ook van toepassing op kandidaten?

De drie hierboven genoemde wetten uit de periode rond de eeuwwisseling bevatten zowel bepalingen over de registratie en de financiën van politieke partijen als over het electorale systeem. Zodoende is in deze wetten ook regelgeving te vinden over kandidaten en over kandidaatstelling, dat wil zeggen: uit naam van de politieke partij, dus niet over de procedures binnen de partijen. Dat laatste is in het Verenigd Koninkrijk niet geregeld: 'a party is free to determine how it selects its candidates without any external regulation or guidelines. Pre-selection is considered an internal matter for the party, and can only be regulated by the law to the extent that party members wish to challenge the conduct of the pre-selection under the party's own rules and constitution. There are no statutory requirements for candidate selection to be conducted in a particular manner.'⁶⁵

Regelmatig zijn bepalingen over kandidaatstelling en bijvoorbeeld de registratie van een politieke partij verweven. Zo ziet section 22 van de Parties, Elections and Referendums Act 2000 op de registratie van partijen, maar bevat dit artikel ook bepalingen over de kandidaatstelling uit naam van een politieke partij. In dergelijke gevallen betreffen deze regels dus zowel de politieke partij als de kandidaat. Niettemin blijkt uit het merendeel van de bepalingen in deze wetten ten aanzien van registratie en financiën van partijen dat deze specifiek de politieke partij betreffen en niet expliciet op de kandidaat van toepassing zijn. Over het algemeen wordt uit de bepaling zelf duidelijk of deze eventueel ook op de kandidaat betrekking hebben.

7. Waar is het toezicht op de uitvoering van de WPP belegd?

De registratie van een partij is de verantwoordelijkheid van de Electoral Commission, die daarnaast tevens verantwoordelijk is voor het toezicht op de partijfinanciering. In de secties 145 t/m 155 van de Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 worden de toezichthoudende taken en sanctionerende bevoegdheden van de Electoral Commission geregeld. Die bevoegdheden en mogelijkheden tot sancties worden verder uitgewerkt in de Schedules 19B en 19C van deze wet.

⁶⁵ Anika Gauja, 'State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties. The Impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom', in: *Commonwealth & Comparative Politics* 46 (2008), nr. 2, 244-261; 251.

8. Aan welke eisen moeten politieke partijen voldoen om te kunnen worden geregistreerd?

Onder de Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (zie bijlage 3.2.2) kan een partij zich registreren.⁶⁶ Die registratie staat open voor elke partij die wil deelnemen aan verkiezingen op de verschillende niveaus. Hoewel registratie niet verplicht is om aan de verkiezingen te kunnen deelnemen, biedt zij wel belangrijke voordelen. Zo kunnen alleen kandidaten van een geregistreerde partij onder de naamsaanduiding van deze partij aan de verkiezingen deelnemen. De kandidaten van een niet-geregistreerde partij worden zonder naam of als onafhankelijk kandidaat op het stembiljet geplaatst (section 22). Ook kunnen uitsluitend geregistreerde partijen gebruik maken van de zendtijd voor politieke partijen (section 37). Geregistreerde partijen die in het parlement vertegenwoordigd zijn, komen bovendien in aanmerking voor 'policy development grants' van de Electoral Commission, waarvoor jaarlijks twee miljoen pond beschikbaar is.⁶⁷

Voor registratie moet de politieke partij haar statuten aanleveren. Aan de statuten worden verder geen inhoudelijke eisen gesteld, al doet de Electoral Commission in haar *Guidance on Registering as a Political Party*⁶⁸ enkele aanbevelingen over de inhoud van de statuten, zoals het opnemen van bepalingen over de doelstelling en de organisatorische structuur van de partij (zonder nadere invulling).⁶⁹ Ook dient de partij een overzicht en een verantwoording te geven van de wijze waarop de financiering van de partij intern is gereguleerd, onder andere of de financiën op centraal niveau geregeld zijn of dat er andere 'accounting units' met een eigen financiële verantwoordelijkheid zijn, zoals partijorganisaties op kiesdistrictsniveau en affiliated organisations. De Electoral Commission kan op deze wijze toezien op de donaties aan en de uitgaven van de partijen.⁷⁰

De nadere eisen voor registratie zijn van meer formele aard: de partijleider ('party's leader..., the overall leader of the party') moet geregistreerd worden, net als de penningmeester (*party's treasurer*) en de verantwoordelijke voor kandidaatstelling (*party's nominating officer*). Daarnaast kan een partij er voor kiezen om de *party's campaigns officer* te registreren (sections 24 en 25). Aan de naam waaronder de partij geregistreerd wordt, worden eveneens eisen gesteld: deze mag alleen in Latijns schrift gesteld

⁶⁶ Gauja, *Political Parties and Elections*, 71-73; en Howard Davis, *Political Freedom. Associations, Political Purposes and the Law* (New York 2000), 58.

⁶⁷ Gauja, *Political Parties and Elections*, 71. Zie ook www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/public-funding-political-parties (geraadpleegd 15 juni 2019).

⁶⁸ Zie www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/guidance-for-political-parties/registering-and-maintaining-a-party (geraadpleegd 15 juni 2019).

⁶⁹ Gauja, 'State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties', 250-251.

⁷⁰ Davis, *Political Freedom*, 60-61.

zijn, geen misleiding of verwarring kunnen veroorzaken, niet meer dan zes woorden bevatten en bovendien niet obsceen of beledigend zijn (section 28).⁷¹

Naast politieke partijen kent de wet ook zogeheten *minor parties*, die alleen aan lokale verkiezingen deel kunnen nemen in Engeland en Wales.⁷² Aan de registratie van deze partijen worden minder strenge eisen gesteld: zo hoeft een dergelijke partij geen statuten aan te leveren en wordt ze voor wat betreft de financiële huishouding minder streng gecontroleerd dan gewone politieke partijen (section 23).

9. Gelden er aanvullende eisen voor de deelname aan (nationale) verkiezingen?

Omdat de registratie van politieke partijen sterk samenhangt met de deelname aan verkiezingen, hangt ook de registratie hiervan af. Zie daarom onder 8.

10. Worden er specifieke eisen gesteld aan de interne organisatie en democratie van politieke partijen?

In hierbovengenoemde wetgeving wordt de interne organisatie en democratie van politieke partijen niet gereguleerd. Ze hadden traditioneel de wettelijke status van “voluntary associations” – free to organise and to conduct their internal affairs in any manner they wish, subject to laws of contract, associations and administrations’.⁷³

De registratieverplichtingen in het common law-rechtssysteem ‘by and large, set very fluid limits upon or do not seek to prescribe the internal arrangements and conduct of political parties’, aldus Gauja.⁷⁴ Regulering betreft vooral de electorale aspecten. In het common law (rechtersrecht) is in de loop van de twintigste eeuw echter een jurisprudentie ontstaan die wel degelijk enkele specifieke eisen aan de interne organisatie van politieke partijen stelt.⁷⁵ In die jurisprudentie staat centraal dat politieke partijen voor de wet nog steeds unincorporated associations zijn, maar dat nadere regels aan de interne organisatie door de common law gerechtvaardigd zijn (zie ook onder 3).⁷⁶

Vanaf de jaren zeventig en tachtig werden Britse rechters geconfronteerd met enkele zaken aangaande de interpretatie en naleving van interne partijregels bij conflicten binnen een politieke partij. Dat leidde tot de (fragmentarische) ontwikkeling van rechtersrecht ten aanzien van partijen. Deze zaken leidden tot het besef dat de partijen als zijnde

⁷¹ In het Verenigd Koninkrijk hoeven partijen om zich te registreren geen minimumaantal leden te hebben, anders dan in vergelijkbare politieke stelsels als Australië (500 leden), Canada (250) en Nieuw Zeeland (500). Zie Gauja, *Political Parties and Elections*, 72 en 77.

⁷² Idem, 71.

⁷³ Gauja, ‘State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties’, 253.

⁷⁴ Idem, 86-87. ‘There is relatively less regulation or legislative interference in the internal workings of political parties.’ (87).

⁷⁵ Common law kan in de Angelsaksische wereld zowel het rechtssysteem als het rechtersrecht betekenen (in dat laatste geval staat het tegenover wetgeving, statutory law).

⁷⁶ Gauja, *Political Parties and Elections*, 54-55.

voluntary associations vaak niet in staat waren de rechten van het individuele lid te waarborgen en te beschermen. De oplossing hiervoor werd in een zogeheten 'juridische fictie' (*legal fiction*) gezocht, namelijk dat de regels van de vereniging van een dusdanig maatschappelijk belang (*social importance*) zijn dat het de bedoeling van de leden is dat ze contractueel bindend zijn. Deze fictie werd geconstrueerd in een eerdere uitspraak ten aanzien van vakbonden (*Lee v Showmen's Guild of Great Britain* [1952]) en werd in de zaak *Lewis v. Heffer* [1978] ook van toepassing verklaard op de Labour Party. Deze contractuele afdwingbaarheid van aan het partijlidmaatschap verbonden rechten leidt er bovendien toe dat de interne regels van de partij binnen de rechtsmacht van de rechter kwamen te liggen.⁷⁷ De privaatrechtelijke rechtsmacht van de rechter ten aanzien van de Conservative Party lag in de eerder genoemde *Burrell*-zaak lastiger: een dergelijk 'contract' met een centrale partijorganisatie bestond daar namelijk niet, oordeelde de rechter: 'On the facts as found I can find nothing which links contractually and directly members of local constituency associations to Conservative members of the House of Commons representing their constituencies. The lack of a contractual link is even more clear in the case of peers who are members of the parliamentary party as long as they accept the Conservative Whip in the House of Lords.'⁷⁸

De hierboven omschreven omgang met de interne partijregels en de relatie tussen de politieke partij en het individuele lid betekenen niet dat beslissingen binnen een partij per se democratisch tot stand zouden moeten komen. Een partij kan voor de wet autoritair zijn, wanneer de statuten dat bepalen.⁷⁹ Geschillen omtrent de interne gang van zaken binnen een partij ontstaan vooral in de situatie dat de statuten niet zouden zijn gevolgd, ook omdat zij wellicht voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, of sowieso geen duidelijkheid bieden. In dat geval moet de rechter dergelijke hiaten binnen de statuten zelf invullen. Engelse rechtbanken gebruiken daarvoor een redelijk afstandelijke en formele benadering, bestaande uit concepten als *natural justice* en *procedural fairness*, zoals onder andere geïmplementeerd in de zaak *John v Rees and Others* [1970]. Uit de toepassing van die begrippen volgt dat iedere beslissing van een politieke partij met een substantiële invloed op het partijlidmaatschap moet worden genomen in overeenstemming met de partijregels en daarbij *fairly exercised* zijn (het gaat daarbij dus om de gevolgde procedure en niet zozeer om de uitkomst). Dit zijn typisch publiekrechtelijke uitgangspunten die in het Engelse recht ook terug te vinden zijn ten aanzien van staatsorganen en overheidsoptreden.⁸⁰ Een rechter kijkt in een dergelijke situatie er in beginsel naar hoe de partij haar interne procedures heeft ingericht: is zij democratisch georganiseerd,

⁷⁷ Idem, 56-58; Kim, *Constitutionalising Political Parties in Britain*, 134 en 140; Gauja, 'State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties', 254.

⁷⁸ Geciteerd door Kim, *Constitutionalising Political Parties in Britain*, 135; zie ook 'Conservative and Unionist Central Office v Burrell', [1982] 1 W.L.R., 525.

⁷⁹ Anika Gauja, 'State Regulation and the Organisation of Political Parties', 255.

⁸⁰ Idem, 258; zie ook Davis, *Political Freedom*, 63; en Ewing, *The funding of political parties in Britain*, 7.

dan wordt het omstreden feit in dat licht bekeken. Hoewel deze benadering nog veel ruimte laat, geeft het enige richting voor de juridische omgang met politieke partijen.⁸¹

In de eerdergenoemde zaak *Lewis v. Heffer* (aangaande Labour) bevatte de uitspraak van de rechter nog enkele andere aspecten die relevant zijn voor het juridische begrip van de partij en de verdeling van macht daarbinnen. Zo stelde de rechter Lord Justice Ormrod dat een partij bestaat uit ‘essentially a central organization working through satellites in the constituencies, with control firmly at the centre and all power and initiative flowing outwards to the periphery and not inwards to the centre’. Zijn collega in deze zaak Lord Denning beschreef de partij als ‘a regiment or an army or a ship of a fleet. Each individual is a member of his unit but he is also a member of the whole. His unit is subject to the directions of the High Command: and so is he’. Uit dergelijke uitspraken blijkt voor wat betreft de verhoudingen tussen de nationale organisatie en de constituencies een tamelijk centralistische opvatting.⁸²

11. Worden er organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen?

Hierover is geen informatie over gevonden, maar het lijkt uiterst onwaarschijnlijk dat dit in het Verenigd Koninkrijk wettelijk is geregeld.

⁸¹ Gauja, ‘State Regulation and the Organisation of Political Parties’, 258-259.

⁸² Gauja, *Political Parties and Elections*, 57-58.

1.3 Verenigde Staten

Algemeen

1. Is er een noodzaak tot een grondwettelijke regeling voor politieke partijen?

Politieke partijen worden in de grondwet van de Verenigde Staten niet genoemd.⁸³ In de tijd dat de uit 1787 daterende constitutie werd opgesteld stonden zij niet in hoog aanzien. Founding Fathers en latere presidenten als George Washington, Thomas Jefferson en James Madison moesten niets van hen hebben; partijen zouden deelbelangen in plaats van het algemeen belang behartigen en tot onnodige verdeeldheid leiden.⁸⁴ Bewust werden partijen buiten de grondwet gehouden; de befaamde Amerikaanse historicus Richard Hofstadter sprak zelfs van ‘a constitution against parties’.⁸⁵ Deze anti-partij-sentimenten voorkwamen niet dat partijen binnen het door de grondwet ontworpen politieke systeem bestel ontstonden en in de loop van de negentiende eeuw in het electorale proces en in de Amerikaanse politiek een overheersende positie zouden gaan innemen. Deze evolutie heeft evenwel niet tot constitutionele codificatie geleid. Het zijn heden ten dage niet langer de anti-partij-sentimenten die deze terughoudendheid verklaren, maar de visie dat partijen vrije verenigingen van individuen zijn die uit de samenleving zijn voortgekomen en die geen deel dienen uit te maken van het statelijke domein.⁸⁶

Het gevolg van dit constitutionele vacuüm betreffende de politieke partij is dat de regulering van partijen aan de wetgever (op federaal en staatsniveau) en aan de rechter wordt overgelaten. Deze regelgeving heeft hierdoor meer een ad hoc karakter verkregen.⁸⁷ Ook volgt uit de Amerikaanse grondwet geen noodzaak tot een (verdere) regulering van politieke partijen.⁸⁸ Niettemin speelt de constitutie vaak een belangrijke rol in uitspraken over juridische conflicten waarin politieke partijen een rol spelen, zoals die van het *Supreme Court of the United States*. Met name het Eerste Amendement (waarin het recht op vrijheid van vereniging is vastgelegd) en het Veertiende en Vijftiende Amendement (het recht op gelijke behandeling en het kiesrecht, zie bijlage 3.3.1) zijn in veel

⁸³ Anika Gauja, *Political Parties and Elections. Legislating for Representative Democracy* (Farnham, 2010), 24; S.E. Finer, Vernon Bogdanor en Bernard Rudden (red.), *Comparing Constitutions* (Oxford, 1995), 96.

⁸⁴ Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840* (Berkeley, 1969), 40; John F. Hoadley, *Origins of American Political Parties 1789-1803* (Lexington, 1986), 31.

⁸⁵ Hofstadter, *The Idea of a Party System*, 40-73.

⁸⁶ Gauja, *Political Parties and Elections*, 24-25, 31-32.

⁸⁷ Idem, 24-25, 41, 58. Zie ook Paul R. Petterson, ‘The absence of any reference to parties in the text of the Constitution has given the justices of the Court significant authority in structuring the constitutional status of parties’, in: idem, *The Supreme Court and the Legal Status of Political Parties*. Dissertation University of Massachusetts Amherst (Amherst, Massachusetts, 1995), v; zie scholarworks.umass.edu/dissertations/AAI9606549/ (geraadpleegd 19 november 2019).

⁸⁸ James Fay, ‘The Legal Regulation of Political Parties’, in: *Journal of Legislation* 9 (1982), nr. 2, 263-281; 263.

rechtszaken betreffende met name de interne organisatie van politieke partijen (dat wil zeggen: de kandidaatstelling – *primaries* –, andere aspecten van de interne partijstructuur zijn nauwelijks gereguleerd) relevant geweest (zie ook onder 10).⁸⁹

Hoewel de politieke partijen dus ‘extra-constitutionele’ instituties zijn, heeft het Supreme Court in enkele uitspraken wel gesteld dat zij een speciale positie in de Amerikaanse politiek-bestuurlijke infrastructuur innemen. Dat gebeurde voor het eerst in 1882, toen het hooggerechtshof in de zaak *Ex Parei Curtis* uitsprak dat ‘political parties must almost necessarily exist under a republican form of government’. Hiermee erkende het Supreme Court de publieke rol van de partijen in het Amerikaanse politieke bestel. De kennelijk als legitiem beschouwde onvermijdelijkheid van de partijen bracht hen zoals vermeld geen constitutionele status.⁹⁰ Wel oordeelde het Supreme Court ruim een eeuw later rond 2000 in een drietal uitspraken dat de partijen deel zouden uitmaken van een ‘constitutional tradition’.⁹¹ Deze uitspraak was van grote betekenis, aldus de staatsrechtjurist Nelson: ‘In the contemporary context, the institutional and political significance of what the Supreme Court says and has said about political parties can hardly be exaggerated.’⁹²

2. Is er een aparte Wet op de politieke partijen (WPP), of bestaan er plannen om een dergelijke wet te maken?

De Verenigde Staten kent op federaal niveau twee wetten die aspecten van politieke partijen reguleren: de *Federal Election Campaign Act* uit 1974 en de *Bipartisan Campaign Reform Act* uit 2002, die de *Federal Election Campaign Act* amendeert. Daarnaast zijn er nog een reeks kleinere amendementen geweest. Deze wetgeving reguleert hoofdzakelijk campagnefinanciering (met het oog op transparantie en accountability). Daarnaast regelt deze wetgeving de registratie van *political committees* (zie onder 5). In februari 2019 is deze wetgeving gebundeld uitgegeven door de *Federal Election Commission*

⁸⁹ Gauja, *Political Parties and Elections*, 24-25; Nathaniel Persily en Bruce E. Cain, ‘The Legal Status of Political Parties. A Reassessment of Competing Paradigms’, in: *Columbia Law Review* 100 (2000), nr. 3, 775-812; 776; Fay, ‘The Legal Regulation of Political Parties’, 266. In de meerderheid van de rechtszaken ging het om de wijze waarop de kandidaatstelling voor het Congres verliep. Het Supreme Court interpreteerde het recht van vereniging – dat deel uitmaakt van het Eerste Amendement – als ‘to uphold parties’ preferences as to the exact form of primary elections. However, this freedom is not absolute, and much depends upon where the boundary between elections (as public activities) and the private affairs of political parties is drawn’; Gauja *Political Parties and Elections*, 66.

⁹⁰ Geciteerd door R.L. Nelson, ‘The U.S. Supreme Court and the Institutional Role of Political Parties in the Political Process. What Tradition?’, in: *Widener Law Journal* 15 (2005), 85-108; 98 en 105.

⁹¹ Idem, 85-86.

⁹² Idem, 87.

(FEC), 'the independent regulatory agency charged with administering and enforcing the federal campaign finance law'.⁹³

3. Bestaat er een rechtsvorm 'politieke partij' en zo ja wat houdt die in?

De juridische en staatsrechtelijke status van de politieke partij is een gecompliceerde kwestie in het Amerikaanse staatsrecht. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of politieke partijen als private verenigingen of publieke entiteiten gezien moeten worden.⁹⁴

De Federal Election Campaign Act definieert de politieke partij als: 'an association, committee, or organization which nominates a candidate for election to any Federal office whose name appears on the election ballot as the candidate of such association, committee, or organization' (zie bijlage 3.3.2). Deze definitie is illustratief voor de onduidelijkheid over het begrip van de politieke partij: zowel een vereniging, organisatie (wat daarmee bedoeld wordt, wordt verder niet gespecificeerd) als een committee (zie onder 5) vallen onder de partijdefinitie.

Het is van belang op te merken dat de Verenigde Staten geen op lidmaatschap gebaseerde politieke partijen naar een Europees voorbeeld kennen: er bestaan geen coherente en gestructureerde buitenparlementaire organisaties waarvan men, door middel van een aanmeldingsprocedure, lid kan worden. De grenzen tussen het aanhangen of het 'lid' zijn van een Amerikaanse politieke partij zijn vaak onduidelijk.⁹⁵ De Amerikaanse politicologe Nancy Rosenblum heeft de Amerikaanse versie van partijlidmaatschap ooit omschreven als 'a fiction created by primary registration law'.⁹⁶ De partij kan op de registratieprocedures van kiezers ten behoeve van primaries geen enkele invloed uitoefenen; dit is aan de staten.

4. Is de WPP alleen van toepassing op politieke partijen op het nationale niveau, of geldt deze ook voor politieke partijen in het decentrale bestuur?

De Federal Election Campaign Act definieert de politieke partij zoals al vermeld als 'an association, committee, or organization which nominates a candidate for election to any Federal office whose name appears on the election ballot as the candidate of such association, committee, or organization' (zie bijlage 3.3.2). De wet is dus uitsluitend van toepassing op partijen die aan federale verkiezingen deelnemen. Overigens wordt ook op staatsniveau het functioneren van partijen tot op zekere hoogte gereguleerd, wat betreft verschillende eisen aan registratie almede de procedures van de voorverkiezingen.⁹⁷

⁹³ Aldus de website van de FEC, zie www.fec.gov/about/mission-and-history (geraadpleegd 9 augustus 2019). Zie verder *Federal Elections Campaign Laws* (Washington D.C., 2009) zie www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf (geraadpleegd 5 augustus 2019).

⁹⁴ Persily en Cain, 'The Legal Status of Political Parties', 777.

⁹⁵ Gauja, *Political Parties and Elections*, 96-97. Partijen in de Verenigde Staten kennen geen formeel lidmaatschap.

⁹⁶ Nancy L. Rosenblum, 'Political Parties as Membership Groups', in: *Columbia Law Review* 100 (2000), nr. 3, 813-844; 819.

⁹⁷ Gauja, *Political Parties and Elections*, 72-73.

5. Geldt de WPP alleen voor de politieke partijen zelf, of ook voor hun neveninstellingen?

In de bestudeerde literatuur, federale wetgeving en rechtspraak is geen verwijzing gevonden naar de neveninstellingen van politieke partijen in de gebruikelijke zin des woords. Wel worden in de Federal Election Campaign Act political committees gereguleerd. Dit zijn organisaties (beter bekend als *Political Action Committees*, PACs) die geld inzamelen en de aldus gevormde fondsen doneren ten behoeve van een verkiezingscampagne op federaal niveau. Zij moeten zich bij de Federal Election Commission laten registreren wanneer zij in een jaar meer dan 1000 dollar aan inkomsten hebben ontvangen of hebben uitgegeven in verband met federale campagnes. Registratie is eveneens vereist wanneer zij in een jaar (meer dan) 5000 dollar ontvangen voor toekomstige campagnes, of (meer dan) 5000 dollar besteden aan 'exempt activities'.⁹⁸

6. Is de WPP ook van toepassing op kandidaten?

Kandidaten worden onder de federale campagnefinancieringswetgeving uitgebreid gereguleerd. In tal van regels wordt onder andere de donaties aan kandidaten geregeld, evenals het maximale bedrag dat kandidaten aan hun verkiezingscampagne mogen uitgeven.⁹⁹

7. Waar is het toezicht op de uitvoering van de WPP belegd?

Met de Federal Election Campaign Act is ook de *Federal Election Committee* ingesteld. Voor wat betreft de normen uit de Federal Election Campaign Act houdt deze toezicht. De committee heeft bovendien 'exclusive jurisdiction with respect to the civil enforcement of such provisions' en een uitgebreid aantal bevoegdheden, onder andere wat betreft het doen van onderzoek.¹⁰⁰

Organisatorische eisen

8. Aan welke eisen moeten politieke partijen voldoen om te kunnen worden geregistreerd?

De registratie van politieke partijen is in de Verenigde Staten sterk afhankelijk van het deelnemen aan verkiezingen.¹⁰¹ Zie voor een verdere toelichting op registratie daarom onder 9.

9. Gelden er aanvullende eisen voor de deelname aan (nationale) verkiezingen?

De Verenigde Staten kennen geen nationaal kiesstelsel. De verkiezingen voor het Congres, die in alle staten tegelijkertijd plaatsvinden, zijn in wezen aparte verkiezingen in de

⁹⁸ Gauja, *Political Parties and Elections*, 73.

⁹⁹ *Federal Elections Campaign Laws*, 63-70.

¹⁰⁰ Idem, 40-50.

¹⁰¹ Gauja, *Political Parties and Elections*, 72.

verschillende Amerikaanse staten.¹⁰² Elke staat is vrij om – binnen de grenzen van de constitutie – zijn eigen electorale systeem in te richten, inclusief de registratie van partijen. Zodoende is de wijze van verkiezingsregistratie per staat verschillend. In veel gevallen moet al van te voren van een zekere mate van (potentiële) electorale steun zijn gebleken: bijvoorbeeld door het verwerven van een minimaal aantal handtekeningen van kiesgerechtigden binnen de staat (in Colorado bijvoorbeeld 1000, in New York 50.000). In een groot aantal staten kunnen partijen reeds als aan de verkiezingen deelnemend geregistreerd worden op basis van hun laatstverkreten electorale resultaat.¹⁰³ Het aantonen van een bepaald minimum aan steun binnen het electoraat dat staten als vereiste voor registratie stellen, werd in 1974 gebillijkt door het Supreme Court. Het hooggerechtshof was van mening dat ‘political parties appearing on the general ballot demonstrate a significant, measurable quantum of community support’.¹⁰⁴

10. Worden er specifieke eisen gesteld aan de interne organisatie en democratie van politieke partijen?

Partijen worden op het federale niveau weinig gereguleerd, behalve dan hun financiën, in de twee eerder genoemde wetten. ‘To the extent that political organizations conduct organized membership-based activities analogous to political parties in other industrialized democracies, there is little legislation that regulates their internal affairs.’¹⁰⁵ Op statelijk niveau daarentegen kwam er in de decennia rond 1900 regelgeving die van invloed was op de interne organisatie van partijen – in de eerste plaats op het kandidaatstellingsproces. Regulering moest een einde maken aan patronage als gevolg van de grote invloed van corrupte leidende partij-officials, die binnen de gecentraliseerde partijorganisaties de kandidaatstelling naar hun hand konden zetten. Democratisering werd als recept tegen fraude en patronage gezien: door de kiezers meer invloed te geven op de aanwijzing van de kandidaten, werd de grip van de partijleiders op de kandidaatstelling verminderd. De meeste staten reguleerden de kandidaatstellingsprocedure door de introductie van primaries. In deze voorverkiezing kunnen alle geregistreerde kiezers in een staat stemmen op de door hen geprefereerde kandidaat. Gevolg van de invoering van primaries was wel dat de positie van de partijen in het electoraal-representatieve proces verzwakte.¹⁰⁶ Naast het reguleren van de kandidaatstelling introduceerden staten vanaf het begin van de twintigste eeuw ook regels die de structuur en het gedrag van partijen en hun leiders controleerden, zoals de omvang van het partijbestuur (*party committee*), de vertegenwoordiging van vrouwen daarin, de

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Gauja, *Political Parties and Elections*, 72-73.

¹⁰⁴ Idem, 84.

¹⁰⁵ Idem, 97.

¹⁰⁶ Gerald M. Pomper, *Passions and interests. Political party concepts of American democracy* (Lawrence, Kansas 1992), 118-120; ‘The direct primary is the principal institutional cause of the American parties’ incohesion, or in another view, their openness’, aldus Pomper (120). Zie verder Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford, 1998), 151; Gauja, *Political Parties and Elections*, 58-59 en 61-62; en Fay, ‘The Legal Regulation of Political Parties’.

frequentie van de verkiezing van het partijbestuur, de aanwijzing van partijafgevaardigden naar de nationale conventies en dergelijke.¹⁰⁷

Waar de staat regels stelde over een bepaalde procedure van primaries (en andere partijactiviteiten), bestond bij partijen regelmatig de wens dat op een andere manier te doen. De invoering van deze regelgeving leidde dan ook regelmatig tot conflicten, onder meer over de vraag wie aan deze primaries mochten deelnemen en op welke wijze ze dienden te worden georganiseerd.¹⁰⁸ Partijen zagen niet zelden de primaries als een aantasting van hun recht van vereniging (vastgelegd in het Eerste Amendement van de Amerikaanse grondwet, zie bijlage 3.3.1). De rechters die zich hierover in het midden van de twintigste eeuw bogen, zagen partijen echter niet volledig als private organisaties; primaries en verkiezingen voor bepaalde functies werden als onderdeel van één politiek proces gezien. Hieruit volgde dat de kandidaatstelling min of meer als een overheidsfunctie kon worden beschouwd, wat de staten het recht verschafte de kandidaatstelling te reguleren.

Vanaf het einde van de jaren zestig kwam hierin verandering, toen het Supreme Court meer oog kreeg voor de positie van de partijen en hun organisatierechten.¹⁰⁹ Door uitspraken die waren gebaseerd op het Eerste, Veertiende en Vijftiende Amendement van de Amerikaanse grondwet, vergrootte het Supreme Court de constitutionele bescherming van de autonomie van partijen, ook ten opzichte van statelijke wetgeving.¹¹⁰ 'The parties were allowed to set their own convention rules, to unseat delegates who had been duly elected under state statutes, and contrary to state law, to mandate either the selection of delegates in closed caucuses or to open their primaries to self-declared Independents.'¹¹¹

Een duidelijk keerpunt in de regulering van primaries was *Tashjian v. Republican Party of Connecticut* (1986), waarin de Republikeinse partij pleitte voor breder toegankelijke primaries waarin burgers zonder partij-affiliatie ook toegang kregen tot de primaries (iets wat de destijds geldende regelgeving in Connecticut niet toestond). Het Supreme Court bepaalde dat het aan de partij en niet aan de staat is op welke wijze primaries zouden moeten worden ingericht en dat op basis van de vrijheid van vereniging uit het

¹⁰⁷ Robert C. Wington, 'American Political Parties Under the First Amendment', in: *Journal of Law and Policy* 7 (1999), nr. 2, 411-453; 422-424; zie ook Fay, 'The Legal Regulation of Political Parties', 266-269.

¹⁰⁸ Fay, 'The Legal Regulation of Political Parties,' 267-268.

¹⁰⁹ Gauja, *Political Parties and Elections*, 108-118.

¹¹⁰ Daniel H. Lowenstein 'Legal Regulation and Protection of American Parties', in: Richard S. Katz en William J. Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (London, 2006), 456-466; Petterson, *The Supreme Court and the Legal Status of Political Parties*, 4-5.

¹¹¹ Pomper, *Passions and interests*, 127-128.

Eerste Amendement open primaries mogelijk zouden moeten zijn.¹¹² In dezelfde lijn als de *Tashjian*-zaak volgde *Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee* (1989). Het Supreme Court sprak zich toen uit tegen excessieve staatsregulering ‘that limits a political party’s discretion in how to organize itself, conduct its affairs, and select its leaders’. Ook dit gebeurde op basis van de verenigingsvrijheid.¹¹³ Enige tijd later kwam de uitspraak *California Democratic Party v. Jones* (2000), waarin eveneens over de inrichting van primaries beslist werd. Het ging hier om zogeheten *blanket primaries*, waarbij alle vorm van partij-affiliatie helemaal is losgelaten: een Democraat kon op deze manier ook stemmen op een Republikein en vice versa. Deze potentieel sterk verruimde vorm van externe invloed op de partij-organisatie ging de Supreme Court echter te ver: dergelijke open primaries zouden het recht van vereniging juist verstoren.¹¹⁴ Met deze rechtspraak is het accent in de interne regulering van politieke partijen verschoven naar een meer uitgebreide bescherming van de politieke partij op basis van haar constitutionele recht van vereniging.¹¹⁵

11. Worden er organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen?

Hierover is geen informatie over gevonden, maar het lijkt uiterst onwaarschijnlijk dat dit in de Verenigde Staten wettelijk is geregeld.

¹¹² Lowenstein, ‘Legal Regulation and Protection of American Parties’, 458-459. Zie verder *Tashjian v. Republican Party of Connecticut*, 479 US 208 (1986), onder III.D, zie supreme.justia.com/cases/federal/us/479/208/ (geraadpleegd 15 november 2019).

¹¹³ Geciteerd door Pomper, *Passions and interests*, 128. Zie ook Lowenstein ‘Legal Regulation and Protection of American Parties’, 459-460. Zie verder *Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee*, 489 US 214 (1989), onder III, zie supreme.justia.com/cases/federal/us/489/214/ (geraadpleegd 15 november 2019).

¹¹⁴ Lowenstein, ‘Legal Regulation and Protection of American Parties’, 460-461. Zie ook *California Democratic Party v. Jones*, 530 US 567 (2000), p. 586, zie supreme.justia.com/cases/federal/us/530/567/ (geraadpleegd op 15 november 2019).

¹¹⁵ Lowenstein, ‘Legal Regulation and Protection of American Parties’, 466.

1.4 Duitsland

Algemeen

1. Is er een noodzaak tot een grondwettelijke regeling voor politieke partijen?

Het in 1949 in werking getreden Duitse *Grundgesetz* (GG) is een van de eerste grondwetten in een Europees land dat expliciet en relatief uitgebreid naar politieke partijen verwijst.¹¹⁶ De Duitse grondwet 'provides perhaps the most comprehensive constitutional regime for the regulation of political parties in post-war liberal democracies'.¹¹⁷ Het zou daarmee een voorbeeld worden voor andere grondwetten, zoals bijvoorbeeld die van Spanje. Artikel 21 lid 1 GG kent aan de politieke partijen een cruciale functie binnen het staatsbestel toe, namelijk hun bijdrage aan het proces van democratische politieke wilsvorming – in de beroemde formulering: 'Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei' (zie bijlage 3.4.1). Tegen de achtergrond van de ervaringen met het parlementaire bestel van Weimar Republiek (dat de opkomst mogelijk maakte van de *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP), geleid door Adolf Hitler) beoogde deze constitutionele verankering van de partijen hen te versterken en de totstandkoming van een eenpartijstaat te voorkomen.¹¹⁸

Naast de omschrijving van de hierboven genoemde functie van de partijen binnen het staatsbestel is in artikel 21 GG in lid 1 ook bepaald dat hun interne organisatie met de democratische grondbeginselen overeen moeten komen ('Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.') Nadrukkelijk beoogde de eis van een intern-democratische structuur 'daß in der Bundesrepublik totalitäre Parteien keine Lebensmöglichkeit wieder haben sollen', aldus de staatsrechtgeleerde Rüdiger Wolfrum. Een dergelijke democratische orde binnen de partijen werd als voorwaarde voor een democratische staat gezien.¹¹⁹

Lid 2 van artikel 21 GG bevat de mogelijkheid van het partijverbod (zie ook in het deel over partijverboden in dit rapport). Bovendien biedt dit grondwetsartikel in lid 5 de

¹¹⁶ Wolfgang C. Müller en Ulrich Sieberer, 'Party Law', in: Richard S. Katz en William Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (Londen, 2006), 435-445; 435; zie ook Heike Merten, 'Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie', in: Frank Decker en Viola Neu (red.), *Handbuch der deutschen Parteien* (Wiesbaden, 2018; derde druk), 57-96; 57-58.

¹¹⁷ Anika Gauja, *Political Parties and Elections. Legislating for Representative Democracy* (Farnham, 2010), 26.

¹¹⁸ Michael F. Feldkamp, 'Neuland Grundgesetz. Abkehr von Weimarer Verfassung – Reaktion auf Nazi-Deutschland', zie www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39026/neuland (geraadpleegd 10 juli 2019). Zie ook 'Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)', 22 december 1959, *Bundestag-Drucksache* 1509, 10-11.

¹¹⁹ Rüdiger Wolfrum, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz* (Berlijn, 1974), 18; zie ook 'Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)', 19.

mogelijkheid tot nadere regulering van de politieke partijen, wat in 1967 tot het Parteiengesetz leidde.

2. Is er een aparte Wet op de politieke partijen (WPP), of bestaan er plannen om een dergelijke wet op te stellen?

Duitsland kent een aparte wet op de politieke partijen, het *Parteiengesetz* (PG), die in juli 1967 in werking trad en daarmee vrijwel de oudste partijwet in Europa is.¹²⁰ Het PG regelt onder andere de overheidssubsidiëring van partijen, de wijze waarop zij verantwoording over hun financiën dienen af te leggen, alsmede het partijverbod. Verder legt de wet op uitgebreide en gedetailleerde wijze de interne structuur van de partijen vast (zie bijlage 3.4.2).¹²¹ Het Duitse Parteiengesetz heeft model gestaan voor veel latere partijwetten in Europa. De wet is vermaard – of berucht – om zijn minutieuze regelgeving: ‘there is no democratic country in which political parties are subjected to more detailed explicit regulation’, zo menen de Oostenrijkse en Duitse politicoloog Wolfgang Müller en Ulrich Sieberer.¹²²

De totstandkoming van het Parteiengesetz was een moeizaam proces: pas achttien jaar na de inwerkingtreding van het Grundgesetz (1949) werd de wet gerealiseerd, mede als gevolg van een uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* over de subsidiëring van de partijen door de staat.¹²³ De partijfinanciering was bij de totstandkoming van de wet het grootste struikelblok gebleken. Na diverse voorstellen door de Duitse regering en van de verschillende fracties in de *Bundestag* werd uiteindelijk een gezamenlijk voorstel van de sociaaldemocratische, christendemocratische en liberale fractie aangenomen.¹²⁴ De

¹²⁰ Venezuela (1964) en Turkije (1965) gingen Duitsland voor; zie Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio en Ekaterina R. Rashkova, ‘Party Laws in Comparative Perspective’, in: Ingrid van Biezen en Hans-Martien ten Napel (red.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective* (Leiden, 2014), 119-147; 122. Zie ook *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission* (Berlijn, 1958; tweede druk), xiv-xv. Zie voor een behandeling van de Duitse partijwet in het Nederlands: Derk Bunschoten, ‘Politieke partijen in Duitsland’, in: Hansko Broeksteeg en Ronald Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer, 2015), 213-245.

¹²¹ Het wetsontwerp dat tot het PG leidde, zou van ‘perfectionisme’ getuigen; zie Walter Breithaupt, ‘Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967’, in: *JuristenZeitung* 22 (1967), nr. 18 (sep.), 561-564; 562.

¹²² Müller en Sieberer, ‘Party Law’, 435. Merten acht de gedetailleerde regels gerechtvaardigd, ‘da sie das Demokratiegebot verwirklichen, rein formalen Charakter tragen und der Sicherheit im Rechtsverkehr dienen’; zie idem, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 66 (zie ook 93).

¹²³ Jörg Geerlings, *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen* (Berlijn, 2003), 41.

¹²⁴ Breithaupt, ‘Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967’, 561; zie ook Ulrich von Alemann, ‘Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des Deutschen Parteiengesetzes von 1967’, in: *Politische Vierteljahresschrift* 13 (1972), nr. 2, 181-204; 186-187. Het deel in de wet over de ‘Innere Ordnung’ is ‘seit dem ersten Regierungsentwurf von 1959 kaum modifiziert von allen folgenden übernommen worden’ (187).

financiering van partijen vormt een belangrijk onderdeel van het Parteiengesetz. In 1994 is de wet grondig herzien; de wijzigingen (en overigens ook het merendeel van de andere aanpassingen van de wet) betroffen hoofdzakelijk de aanpassing van de subsidiëring van de partijen.¹²⁵

3. Bestaat er een rechtsvorm ‘politieke partij’ en zo ja wat houdt die in?

Het Duitse staatsrecht kent geen aparte rechtsvorm voor de ‘politieke partij’. Bij de regulering van de partijen in het Parteiengesetz was het de bedoeling ‘an ihrem freien gesellschaftlichen Grundcharakter festzuhalten. Die Parteien müssen ihre Rechtsform wie bürgerlich-rechtliche Vereinigungen prägen’.¹²⁶ De rechtspersoonlijkheid van de politieke partij wordt geregeld via het privaatrecht. Om formeel als politieke partij aangemerkt te worden moet deze een vereniging zijn, al dan niet met rechtspersoonlijkheid – de partijen zelf maken die keuze. Een vereniging met rechtspersoonlijkheid moet ingeschreven zijn in het verenigingsregister. Om de daarmee verbonden ‘staatlichen Auflagen und Kontrollen’ te ontlopen, opteren vrijwel alle partijen voor de rechtsvorm van de vereniging zonder rechtspersoonlijkheid.¹²⁷ Omdat de politieke partij formeel uitsluitend een vereniging kan zijn, zijn de paragrafen 21-54 van het *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) ook op de partij van toepassing.¹²⁸

Aanvullend wordt in paragraaf 3 van het Parteiengesetz de zogeheten Aktiv- und Passivlegitimation geregeld. Dit geeft de politieke partij de mogelijkheid om actor te zijn in juridische aangelegenheden. Door deze bepaling wordt de partij houder van rechten en plichten, maar het verleent de partij geen rechtspersoonlijkheid. Door middel van deze Aktiv- und Passivlegitimation kunnen ook politieke partijen die een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid zijn, aangesproken worden in een juridisch geschil. Paragraaf 37 van het Parteiengesetz bevestigt dit, door de tweede zin van paragraaf 54 BGB voor politieke partijen uit te sluiten.¹²⁹

Uitgaande van de beginselen van (verenigings)vrijheid, gelijkheid en transparantie, aangevuld met het principe van de interne partijdemocratie, regelt het Parteiengesetz de rechten en plichten van de partijen. Het vrijheidsbeginsel moet waarborgen dat het

¹²⁵ Werner Kaltefleiter en Karl-Heinz Nassmacher, ‘Das Parteiengesetz 1994 – Reform der kleinen Schritte’, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1994), nr. 2 (mei), 253-262; zie ook Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 61.

¹²⁶ ‘Schriftlicher Bericht des Innenausschusses (6. Ausschuss) über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP eigenbrachten Entwurf eines Gesetzes über die politische Parteien (Parteiengesetz). Bericht des Abgeordneten Dr. Even’, 27 juni 1967, *Bundestag-Drucksache* V/1918, 2.

¹²⁷ Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 61.

¹²⁸ ‘Parteigründung’, zie www.bundeswahlleiter.de/parteien/parteigrueundung.html (geraadpleegd 10 juli 2019).

¹²⁹ Jörn Ipsen, ‘Aktiv- und Passivlegitimation’, in: idem (red.), *Parteiengesetz. Kommentar* (München, 2018), 14-21; 14.

democratische besluitvormingsproces voor zowel partij als burger vrij is van enige invloed van de staat. Het gelijkheidsbeginsel zorgt er voor dat politieke partijen onder gelijke voorwaarden deel kunnen nemen aan het democratische proces. Het beginsel van transparantie garandeert dat de burger het doen en laten van de partij (met name in financieel opzicht) zonder enige belemmering kan volgen. De voorgeschreven interne partijdemocratie houdt in dat de interne organisatie van de politieke partij volgens democratische regels is opgezet.¹³⁰

4. Is de WPP alleen van toepassing op politieke partijen op het nationale niveau, of geldt deze ook voor politieke partijen in het decentrale bestuur?

Het Parteiengesetz is een Bondswet. Paragraaf 2 lid 1 van het Parteiengesetz bepaalt dat de wet van toepassing is op de partijen die in de Bundestag en/of in de parlementen van de Länder actief zijn. Deze limitering tot deze twee niveaus is niet geheel onomstreden; artikel 21 lid 1 van het GG beperkt zich namelijk niet expliciet hiertoe. Dat zou in beginsel kunnen betekenen dat de partijen die op het niveau van de gemeente of de Europese Unie aan het proces van politieke wilsvorming bijdragen, eveneens onder de werking van het Parteiengesetz zouden vallen. Het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sprak evenwel in 1952 uit dat ‘die politische Willensbildung des Volkes im eigentlichen Sinne sich nur hier [in de Bondsdag en in de Landdagen, GV/SvL] volzieht’. Het BVerfG achtte artikel 21 GG niet van toepassing op de regionale en lokale niveaus, ‘weil auf der Ebene der Gebietskörperschaften nicht eigentlich politische Entscheidungen fallen, die Gebietskörperschaften vielmehr in erster Linie Träger von Verwaltungsaufgaben sind’.¹³¹ Daarmee vallen partijen die uitsluitend op deze lagere bestuurlijke niveaus actief zijn volgens het BVerfG niet onder de werking van artikel 21 GG, evenals overigens de partijen die op Europees niveau werkzaam zijn.¹³² Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in de zomer van 1967 werd expliciet gesteld dat ‘kommunale “Rathausparteien” niet onder het Parteiengesetz vielen’.¹³³

Het wordt in de literatuur betwijfeld of deze beperking van het toepassingsbereik van het artikel 21 GG heden ten dage nog wel houdbaar is, waarbij ook gewezen wordt op de bepalingen in artikelen 20 en 28 GG.¹³⁴ De tweede zin van lid 1 van het laatstgenoemde artikel suggereert immers dat partijen op lokaal of regionaal niveau eveneens bijdragen aan de ‘politischen Willensbildung des Volkes’. Al met al bestaan er dus uiteenlopende interpretaties van de relevante bepalingen in het GG en PG met betrekking tot het toepassingsbereik van het PG. Dat neemt niet weg dat tot dusverre het PG uitsluitend geldt voor de partijen die op Bundes- en Länderniveau werkzaam zijn.

¹³⁰ Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 57-58, 63-66.

¹³¹ ‘Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht 2, 1, 23. Oktober 1952’, zie www.servat.unibe.ch/dfr/bv002001.html (geraadpleegd 10 juli 2019).

¹³² Zie ook Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 60.

¹³³ ‘Schriftlicher Bericht des Innenausschusses (6. Ausschuss)...’ 2. Zie ook ‘Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)’, 13.

¹³⁴ Jörn Ipsen, ‘Begriff der Partei’, in: idem (red.), *Parteiengesetz*, 7-13; 9-10.

5. Geldt de WPP alleen voor de politieke partijen zelf, of ook voor hun neveninstellingen?

Nee, in het Parteiengesetz is geen regulering van neveninstellingen opgenomen; ‘die Rechtsfähigkeit dieser Nebenorganisationen richtet sich nach allgemeinen Regeln’.¹³⁵ In de literatuur is er een discussie of de wetenschappelijke bureaus van de in de Bundestag vertegenwoordigde partijen gezien hun verwantschap met deze partijen niet onder de werking van het Parteiengesetz zouden moeten worden gebracht.¹³⁶

6. Is de WPP ook van toepassing op kandidaten?

Nee, kandidaten worden in het Parteiengesetz niet genoemd. Gedetailleerde regulering ten aanzien van de kandidaten maakt wel deel uit van het *Bundeswahlgesetz* (BWG).

7. Waar is het toezicht op de uitvoering van de WPP belegd?

Het Parteiengesetz maakt geen gewag van een instantie die toezicht houdt op naleving van de bepalingen van deze wet en die bij in gebreke blijven eventueel sancties oplegt. In het uiterste geval kan een partij die tegen de grondwet ingaat verboden worden door het BVerfG; het afwijken van de bepalingen betreffende de interne democratische orde zal ‘schwerlich einmal ausreichen können, um ein Verbot einer Partei zu tragen’.¹³⁷

¹³⁵ Ipsen, ‘Aktiv- und Passivlegitimation’, 21; zie ook ‘Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)’, 16.

¹³⁶ Heike Merten, directeur van het Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung van de Heinrich-Heine-Universiteit in Düsseldorf meent van wel, met name omdat de ‘parteinahe Stiftungen’ (de wetenschappelijke bureaus) in 2017 gezamenlijk ruim een half miljard euro aan overheidssubsidie kregen, zonder dat er aan de financierings-systematiek een wettelijke basis ten grondslag lag; zie ‘Reden wir erneut über Geld: Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz!’, Verfassungsblog, 15 juni 2018, zie verfassungsblog.de/author/heike-merten (geraadpleegd 9 augustus 2019). Eerder al, in haar dissertatie uit 1999, *Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht* (Baden-Baden, 1999), heeft ze een voorstel tot een wettelijke regeling van de ‘parteinahe Stiftungen’ uitgewerkt (171-185). De jurist en CDU-politicus Jörg Geerlings erkent in zijn dissertatie dat er sprake is van een ‘Seelen-verwantschaft’ tussen deze stichtingen en de partijen, maar betwijfelt ‘ob damit auch eine Gleichstellung mit der rechtlichen Stellung der Parteien in verfassungsrechtlicher und einfachrechtlicher Hinsicht verbunden ist’. Zie idem, *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme*, 133.

¹³⁷ *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, 172. Zie ook ‘Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)’, 19, en Wolfrum, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, 201: voor het besluit een partij te verbieden ‘reicht allerdings die rein abstrakte Feststellung einer nicht demokratischen Ordnung nicht aus. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Abkehr von den demokratischen Organisationsprinzipien als Ausdruck einer demokratiefeindlichen Haltung der Partei im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG zu werten ist’. Zie verder idem, 202-218. Zie in dezelfde zin Bunschoten, ‘Politieke partijen in Duitsland’, 225-226.

8. Aan welke eisen moeten politieke partijen voldoen om te kunnen worden geregistreerd?

Politieke partijen worden als zodanig niet geregistreerd. Toch bestaan er verschillende vormen van registratie. Ten eerste de inschrijving in het verenigingsregister, wanneer de partij als vereniging volledige rechtsbevoegdheid heeft. Daarnaast vindt er een zekere vorm van registratie plaats wanneer de partij deelneemt aan de verkiezingen, door middel van de aanmelding bij de *Bundeswahlleiter* (paragraaf 18 lid 5 BWG).

Om als partij te worden aangemerkt en zodoende aan de verkiezingen voor de Bundestag of een van de Landtage deel te kunnen nemen (paragraaf 18 lid 1 BWG), bestaat er een aantal vereisten die paragraaf 2 lid 1 PG stelt. Zo moet de partij een vereniging van burgers zijn die voor langere tijd deelneemt aan de politieke besluitvorming in de Bundestag of een van de Landtage (wat dus wil zeggen dat zij in die volksvertegenwoordigende organen zitting heeft).¹³⁸ Uitsluitend natuurlijke personen kunnen lid zijn van een politieke partij.¹³⁹ 'Die Beschränkung auf natürliche Personen als Mitglieder dient der Unmittelbarkeit des Einflusses der Bürger, welche Träger der Volkssouveränität sind.'¹⁴⁰ Verder dient de organisatie van de partij van een dusdanige omvang en sterkte te zijn dat die 'eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten'. In een minimumaantal leden voorziet het PG niet; 'jedoch ist für das Vorliegen der Partei-eigenschaft Voraussetzung, dass die Vereinigung nach der Zahl Ihrer Mitglieder eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung bietet. Da bislang weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum eine konkrete Zahl festgelegt wurde, ist jeder Einzelfall nach wie vor gesondert zu behandeln und das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse einer Vereinigung zu betrachten', aldus de Bundeswahlleiter.¹⁴¹

Daarnaast dient het bestuur minstens drie leden te tellen en moet de meerderheid van de leden van (het bestuur van) de partij de Duitse nationaliteit bezitten en de partij formeel in Duitsland gevestigd zijn. Wanneer aan de hand van paragraaf 2 een politieke partij als zodanig is gekwalificeerd, dan is het Parteiengesetz van toepassing – en daarmee de nadere eisen en regels.

¹³⁸ Wanneer een partij zes jaar lang noch aan de verkiezingen van de Bundestag of van een Landtag heeft deelgenomen, verliest zij de formele status van partij.

¹³⁹ Op grond van deze bepaling worden partijen op het Europees niveau niet als partij erkend, aangezien deze nationale partijen als leden kennen; zie Ipsen, 'Begriff der Partei', 13.

¹⁴⁰ Merten, 'Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie', 59; zie ook 'Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)', 15.

¹⁴¹ 'Parteigründung', zie www.bundeswahlleiter.de/parteien/parteigrueundung.html (geraadpleegd 10 juli 2019).

9. Gelden er aanvullende eisen voor de deelname aan (nationale) verkiezingen?

Het Bundeswahlgesetz regelt de verkiezingen van de Bundestag. In deze wet zijn vooral de derde sectie (*Wahlrecht und Wählbarkeit*) en de vierde (*Vorbereitung der Wahl*) relevant (zie bijlage 3.4.3). In paragraaf 18 lid 1 wordt geregeld dat de kandidaatstelling door partijen (en ook door groepen kiezers) kan worden uitgevoerd, mits wordt voldaan aan een aantal formele criteria.¹⁴² In lid 2 van paragraaf 18 wordt bepaald dat partijen die sinds de laatstgehouden verkiezingen niet op grond van een eigen kandidatenlijst ononderbroken met ten minste vijf afgevaardigden vertegenwoordigd waren, aan enkele extra eisen moeten voldoen. Zij dienen dan onder andere de statuten en het partijprogramma toe te sturen aan de Bundeswahlleiter, de functionaris die verantwoordelijk is voor de organisatie van en het toezicht op de verkiezingen voor de Bundestag. 'Damit ist die Aufstellung der Wahlkandidaten durch die politische Parteien sowohl ein innerparteilicher Vorgang als auch eine Angelegenheit des Wahlrechts. Eine Beteiligung von Nichtmitgliedern ist hierbei ausgeschlossen.'¹⁴³

Aan de partij als zodanig worden nagenoeg geen extra eisen gesteld wanneer zij deelneemt aan verkiezingen. Wel wordt in paragraaf 17 van het Parteiengesetz bepaald dat de kandidaatstelling binnen de partij bij wijze van geheime verkiezingen plaatsvindt. Daarnaast wordt bepaald dat die kandidaatstelling nader wordt geregeld door de partijstatuten en de kieswetten.

In artikel 21 van het Bundeswahlgesetz is de wijze geregeld waarop de kandidaatstelling in de districten worden aangewezen, alsmede het formele toezicht daarop. Hoewel het hier om een tamelijk gedetailleerde procedure gaat, meent de staatsrechtgeleerde Jörn Ipsen dat 'die Wahlgesetze eine bemerkenswerte Zurückhaltung [zeigen], den innerparteilichen Willensbildungsprozess zu reglementieren'.¹⁴⁴

10. Worden er specifieke eisen gesteld aan de interne organisatie en democratie van politieke partijen?

Met het Parteiengesetz zijn partijen verplicht er een democratische structuur op na te houden. Deze bepalingen staan in de tweede sectie van de wet die de *Innere Ordnung* regelt (paragraaf 6 t/m 17) en daarmee de derde zin van artikel 21 GG nader uitwerkt (zie bijlage 3.4.2 en 3.4.1). Dit deel bevat onder meer bepalingen over de (verplichte) statuten, de territoriale en organisatorische indeling, de verschillende partijorganen (bestuur, ledenvergadering, partijcongres, commissies), en bovenal over de rechten van

¹⁴² Artikel 20 lid 3 BWG biedt de mogelijkheid aan (minstens 200) kiesgerechtigden in een kiesdistrict om een kandidaat te stellen.

¹⁴³ Merten, 'Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie', 93.

¹⁴⁴ Jörn Ipsen, 'Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 - HVerfG 3/93', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, (1994), nr. 2 (mei), 235-240; 236. Verder meent Ipsen: 'Im Wahlverfahren sind mit Sicherheit wesentliche Grundsätze des Minderheitenschutzes unbeachtet geblieben' (idem).

leden, zoals inspraak (bijvoorbeeld initiatiefrecht) en beroepsmogelijkheden bij roeyement (*Parteischiedsgericht*).¹⁴⁵ Daarbij staat de wijze waarop de ‘innerparteiliche Demokratie’ moet worden gewaarborgd centraal.

Een belangrijk onderdeel van deze interne democratische structuur is de mogelijkheid van ‘Willensbildung “von unten nach oben”’.¹⁴⁶ Doel is overmatige centralisatie en machtsconcentratie binnen de partijen te voorkomen.¹⁴⁷ Het individuele partijlid moet, wanneer het daarvoor genoeg medestanders heeft, effectief invloed op de partijkoers kunnen uitoefenen. Partijen dienen regionale gebiedseenheden te creëren van een dusdanige omvang dat de invloed van individuele leden daarin tot zijn recht komt, onder andere door het verkiezen van afgevaardigden voor het partijcongres.¹⁴⁸ Ook een door de leden of hun afgevaardigden verkiesbaar bestuur is een formele voorwaarde voor de interne partijdemocratie.¹⁴⁹ Overigens is er wel kritiek uitgeoefend op de mogelijkheid van ‘Vertreterversammlungen’, omdat daarmee de mogelijkheden van de gewone partijleden om deel te nemen aan de ‘politischen Willensbildung’ aanzienlijk zouden worden gereduceerd.¹⁵⁰ Paragraaf 15 stelt eisen aan de wijze waarop besluitvorming in de verschillende organen tot stand komt: de vereisten van een stemmenmeerderheid en geheime verkiezingen staan hier centraal.

Met het PG en de daarin vervatte verplichting van een democratisering van de partijorganisatie heeft de wetgever de vrijheid van vereniging van de partijen en daarmee hun autonomie substantieel ingeperkt. Een dergelijke ingreep werd gerechtvaardigd door te wijzen op de bijzondere positie die partijen innemen, vergeleken met andere maatschappelijke groeperingen. Omdat partijen in een democratisch stelsel bijdragen aan de politieke wilsvorming van het volk, dienen zij zelf ook een democratische structuur te kennen; alleen op deze wijze ‘kann eine freie und effektive Mitbestimmungsmöglichkeit der Bürger als Basis des politischen Prozesses... gesichert werden’.¹⁵¹ Dit ‘symmetrieargument’ werd ondersteund met historische referenties aan de Weimar Republiek.¹⁵²

¹⁴⁵ ‘Die Beschränkung des Ausschlussrechts ist ein Instrument zur Sicherung der innerparteilichen Demokratie, die auch ein recht auf innerparteilichen Opposition umfasst’, zie Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 64.

¹⁴⁶ Ipsen, ‘Satzung und Programm’, in: idem (red.), *Parteiengesetz*, 44-51, 50; zie ook Breithaupt, ‘Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967’, 562.

¹⁴⁷ *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, 165.

¹⁴⁸ ‘Virtuelle Parteigliederungen im Internet sind deshalb keine Gebietsverbände im Sinne von Abs. 1 Satz 1 [van artikel 7 PG, GV/SvL] und damit nicht geeignet, den Regelungsauftrag aus Abs. 1 Satz 1 zu erfüllen’, zie Jörn Ipsen, ‘Gliederung’, in: idem (red.), *Parteiengesetz. Kommentar* (München, 2018), 51-56; 52.

¹⁴⁹ Breithaupt, ‘Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967’, 562.

¹⁵⁰ Jörn Ipsen, ‘Organe’, in: idem (red.), *Parteiengesetz. Kommentar* (München, 2018), 57-61; 59.

¹⁵¹ Merten, ‘Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie’, 65. Tijdens de parlementaire behandeling in juni 1967 merkte CDU-afgevaardigde Bert Even met betrekking tot de democratisering van de partijen op dat daarmee ‘ihre Symmetrie zum demokratischen Staatsaufbau festgelegt’ is; zie ‘Schriftlicher Bericht des Innenausschusses (6. Ausschuss)...’, 2.

¹⁵² Zie bijvoorbeeld SPD-afgevaardigde Ulrich Lohmar: de partijwetten ‘berühren politische Erfahrungen aus der Weimarer Republik. Das eine Argument in Parlamentarischen Rat war, man

De gevaren voor de democratie kwamen destijds van totalitaire partijen; vandaar artikel 21 GG, dat vrije partijvorming en daarmee een meerpartijenstelsel alsmede vrije en gelijke concurrentie tussen partijen garandeert. 'Aus dem gleichen Grund verlangt er, dass die Parteien in ihrem inneren Aufbau selbst demokratisch sind.'¹⁵³

Naast deze principiële overweging zijn er gedurende de lange aanloop naar de totstandkoming van het PG in de parlementaire debatten nog andere argumenten naar voren gebracht waarom partijen een democratische organisatie dienen te zijn. In de eerste plaats hoopte de wetgever zo de partijen aantrekkelijker te maken voor leden en kiezers. Een intern-democratische structuur zou de politieke participatie faciliteren door kiezers te stimuleren om van een partij lid te worden en leden te motiveren om in hun partij actief te worden.¹⁵⁴ Het bevorderen van de politieke participatie wordt in artikel 1 PG als een belangrijk doel gezien: partijen moeten '... die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden... und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen'.¹⁵⁵

Ook werd de door het PG afgedwongen democratische partijstructuur in verband gebracht met de interne rechtsorde van partijen. Enerzijds diende deze orde transparantie af te dwingen en de accountability van de partijleiding te garanderen, door haar te verplichten verantwoording af te leggen over de financiën van de partij.¹⁵⁶ Leden dienen controle te kunnen uitoefenen op de partijfinanciën en kennis te kunnen nemen van de herkomst van de inkomsten van de partij (net als de kiezers overigens). Anderzijds beoogde de interne rechtsorde het individuele partijlid rechtsbescherming te bieden door het vastleggen van zijn rechten en de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen een roeyement.

müsse verhindern, dass eine totalitäre Entwicklung von Parteien in ihren inneren Struktur noch einmal Platz greifen könne.' Zie 'Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP bert. Bildung eines Sonderausschusses "Parteiengesetz"', 9 maart 1965, *Bundestag-Drucksache* IV/3164, 8586.

¹⁵³ 'Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)', 11. Zie ook *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, 155: 'In diesem Rahmen ist es konsequent, dass die Grundentscheidung der Verfassung für eine demokratische Ordnung auch im Aufbau des Parteien respektiert wird und die Verfassung für die grundsätzliche Beachtung dieser Übereinstimmung Sorge trägt.'

¹⁵⁴ Zie 'Schriftlicher Bericht des Innenausschusses (6. Ausschuss)...', 2.

¹⁵⁵ Zie Trutz Graf Kerssenbrock, 'Rechtspolitische Forderungen an die innere Ordnung der politischen Parteien', in: *Zeitschrift Für Rechtspolitik* 22 (1989), nr. 9, 337-340; 337. Zie ook *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, 156: in een representatieve democratie is het geboden een nauwe verbinding tussen de politiek en de bevolking te realiseren. 'Es fordert eine Struktur der Parteien, die demokratisch gestaltet ist und darum dem Wähler ständig solche Möglichkeit aktiver Mitwirkung innerhalb der Parteien eröffnet.'

¹⁵⁶ Merten, 'Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie', 66 en 78.

11. Worden er organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen?

De rechtspersoonlijkheid van nevenorganisaties wordt geregeld door algemene regels; deze instellingen vallen niet onder het partijenrecht (zie ook onder 5).¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ipsen, 'Aktiv- und Passivlegitimation', 21.

1.5 Spanje

Algemeen

1. Is er een noodzaak tot een grondwettelijke regeling voor politieke partijen?

Politieke partijen worden in de Spaanse constitutie van 1978 meermalen genoemd, waarvan de vermelding in artikel 6 het meest belangrijk is (zie bijlage 3.5.1). Dit artikel verzekert de oprichtingsvrijheid van politieke partijen (mits partijen binnen de grenzen van de constitutie en de wet opereren) en gaat in op het doel en de functies van de partijen. Zij worden omschreven als een uitdrukking van politiek pluralisme en een essentieel instrument in het democratische proces van politieke wilsvorming. Daarnaast vereist artikel 6 dat de interne structuur en het functioneren van de partijen op een democratische wijze worden vormgegeven. De Duitse grondwettelijke bepaling ten aanzien van politieke partijen heeft hier zichtbaar haar sporen achtergelaten.¹⁵⁸

In artikel 127, lid 1 wordt bepaald dat het partijlidmaatschap niet gecombineerd kan worden met bepaalde functies binnen de rechterlijke macht (zoals rechters), of als openbaar aanklager. Artikel 159 lid 4 bepaalt dat een rechter van het Spaanse Constitutioneel Hof geen leidinggevende positie binnen een politieke partij kan bekleden. De constitutie geeft verder geen directe aanleiding tot een nadere regulering van politieke partijen.¹⁵⁹

2. Is er een aparte Wet op de politieke partijen (WPP), of bestaan er plannen om een dergelijke wet te maken?

Spanje kent sinds 1978 een wet op de politieke partijen (*Ley de Partidos*). Deze beknopte wet werd enkele dagen voor de invoering van de grondwet aangenomen en bleef van kracht tot 2002, toen de wettekst ingrijpend werd veranderd en uitgebreid, wat leidde tot een nieuwe wet (zie bijlage 3.5.2). Daarbij was de bestrijding van politieke partijen met banden met terroristische organisaties een voornaam doel – en meer in het bijzonder de terroristische Baskische afscheidsbeweging ETA.¹⁶⁰ De meest recente wijzigingen van de wet dateren van 2015. Hierin zijn de bepalingen betreffende de interne

¹⁵⁸ Fernando Casal Bértoa, Juan Rodríguez Teruel, Oscar Barberà en Astrid Barrio, *Uneasiness with the Status Quo. Party Regulation and Finance in post-Franco Spain (1976-2012)*. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, nr. 25 (Leiden, 2012), 2-4; www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2512.pdf (geraadpleegd 9 september 2019). Zie ook idem, 'The Carrot and the Stick. Party Regulation and Politics in Democratic Spain', in: *South European Society and Politics* 19 (2014), nr. 1, 89-112; en, ouder: José Puente-Egido, 'Die Institutionen der politischen Partei in Spanien', in: Dimitris Th. Tsatsos, Dian Schefold en Hans-Peter Schneider (red.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich* (Baden-Baden, 1990), 649-650, 653-656 en 679.

¹⁵⁹ Casal Bértoa, et al., *Uneasiness with the Status Quo*, 2-4; Puente-Egido, 'Die Institutionen der politischen Partei in Spanien', 649-651.

¹⁶⁰ Daniela Romée Piccio, *Party Regulation in Europe. Country Reports*. Working Paper Series on the Legal Regulation of political Parties, nr. 18 (Leiden, 2012), 76, zie

structuur van de partijen en de rechten en plichten van de leden nader uitgewerkt. Deze meest recente versie uit 2015 is in dit hoofdstuk gebruikt.

3. Bestaat er een rechtsvorm ‘politieke partij’ en zo ja wat houdt die in?

Spanje kent geen juridische definitie of rechtsvorm van de politieke partij. Toch valt er uit de relevante wetgeving wel het een ander op te maken. Zo wordt in het eerste hoofdstuk van de officiële toelichting op de Spaanse partijwet gesteld dat politieke partijen geen staatsrechtelijke organen zijn, maar private organisaties: zij zijn verenigingen.¹⁶¹ Ook uit de rechtspraak van het Constitutioneel hof wordt duidelijk dat politieke partijen een bijzondere vorm van vereniging zijn, en in ieder geval geen staatsorganen, ondanks hun belangrijke functie in het staatsbestel.¹⁶²

De Spaanse partijwet omschrijft in artikel 3 lid 4 dat een politieke partij (niet nader gespecificeerde) rechtspersoonlijkheid verwerft wanneer de partij geregistreerd wordt in het partijenregister van het ministerie van Binnenlandse Zaken (zie bijlage 3.5.2). Dit geschiedt uiterlijk 20 dagen na deponering van de vereiste documenten in het register (artikel 4 lid 2), tenzij er sprake is van formele gebreken (zie daarvoor hieronder ook onder 8).¹⁶³

4. Is de WPP alleen van toepassing op politieke partijen op het nationale niveau, of geldt deze ook voor politieke partijen in het decentrale bestuur?

In artikel 3 lid 2 sub e van de partijwet wordt geëist dat politieke partijen de reikwijdte van hun organisatie in de statuten opnemen: nationaal, regionaal. Niet duidelijk is of daarmee de partijenwet ook van toepassing is op partijen die op subnationaal niveau actief zijn. De partijwet maakt geen verdere melding van eventuele regionale of lokale afdelingen.

www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812.pdf (geraadpleegd 9 september 2019). Zie ook Casal Bértoa et al., *Uneasiness with the Status Quo*, 10-12; idem, ‘The Carrot and the Stick’, 94-96; Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio en Ekaterina R. Rashkova, ‘Party Law in Comparative Perspective’, in: Ingrid van Biezen en Hans-Martien ten Napel, *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective* (Leiden, 2014), 121-147; 135. Een van de officieel aangevoerde redenen in de ‘Statement of Motives’ in de Engelse vertaling van de partijwet van 2002 luidde: ‘the strengthening and improvement of the legal status of political parties, with a more defined, guarantee-based and complete system’ (1-2).

¹⁶¹ Zie ‘Statement of Motives’, hoofdstuk 1, vierde alinea.

¹⁶² Door dit verenigingskarakter is ook artikel 22 van de Spaanse constitutie over de verenigingsvrijheid van toepassing op de politieke partij. Wanneer het politieke partijen betreft moet deze bepaling in samenhang met artikel 6 gelezen worden, zie ook Casal Bértoa et al., *Uneasiness with the Status Quo*, 3- 4; GRECO Evaluation Report on Spain Transparency of Party Funding (Straatsburg, 2009), 4, zie hrm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d72 (geraadpleegd 13 september 2019). Zie ook Puente-Egido, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Spanien’, 663-665.

¹⁶³ Casal Bértoa et al., *Uneasiness with the Status Quo*, 7.

5. Geldt de WPP alleen voor de politieke partijen zelf, of ook voor hun neveninstellingen?

Artikel 2 lid 2 van de partijwet stelt dat politieke partijen jongerenorganisaties kunnen oprichten en in hun statuten erkennen. In de vierde aanvullende bepaling van de Spaanse partijwet wordt bepaald dat stichtingen of andere entiteiten die aan een politieke partij zijn verbonden (die als zodanig gekarakteriseerd kunnen worden wanneer zij voldoen aan de criteria uit de Spaanse wet op partijfinanciering uit 2007 (*Ley sobre financiación de los partidos políticos*), eveneens geamendeerd in 2015), ook in het partijregister geregistreerd moeten worden (zie hieronder ook onder 11). Alleen op deze wijze kunnen zij volgens de partijwet aanspraak maken op subsidies. Verder vermeldt de partijwet neveninstellingen niet.

6. Is de WPP ook van toepassing op kandidaten?

In de Spaanse partijwet zijn geen bepalingen ten aanzien van kandidaten opgenomen, behalve in artikelen die het verbieden van partijen reguleren.

7. Waar is het toezicht op de uitvoering van de WPP belegd?

De registratie van politieke partijen geschiedt door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze instantie beoordeelt de aanvraag tot registratie en weigert die wanneer de aanvraag op formele gronden of vanwege de redenen in artikel 5 omschreven (uit aangeleverde documentatie gebleken strafrechtelijke wederrechtelijkheid) afgewezen dient te worden. In de wet is geen sprake van een instantie die permanent toezicht houdt op de naleving. Wel verschaft de wet een procedure ten aanzien van het verbieden van partijen: in artikel 11 lid 1 wordt voor de openbaar aanklager en de regering de mogelijkheid geschapen om een procedure te starten die tot een partijverbod kan leiden. Ook het Congres van Afgevaardigden en de Senaat kunnen bij de regering aandringen om tot een procedure over te gaan. De gronden voor het partijverbod staan in artikel 9 vermeld.¹⁶⁴ Enig toezicht op de voorgeschreven democratische structuur van partijen blijkt niet uit de partijwet.

Organisatorische eisen

8. Aan welke eisen moeten politieke partijen voldoen om te kunnen worden geregistreerd?

De Spaanse partijwet besteedt in artikelen 3, 4 en 5 veel aandacht aan de registratie van politieke partijen. Deze moeten volgens artikel 3 lid 4 geregistreerd worden bij het Register van Politieke Partijen, ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zolang dat niet gebeurt zijn de oprichters van de partij persoonlijk aansprakelijk voor hun handelingen uit naam van de partij (artikel 4 lid 1).¹⁶⁵

¹⁶⁴ Casal Bértoa et al., *Uneasiness with the Status Quo*, 10.

¹⁶⁵ Zie ook *GRECO Evaluation Report on Spain*, 4.

Om zich te kunnen registreren moet de politieke partij een notariële oprichtingsakte alsmede statuten aanleveren (artikel 3 lid 4). Aan de inhoud van de akte is een aantal eisen verbonden, zo volgt uit artikel 3 lid 1. Naast de meer formele eisen, zoals dat dit document onder andere de namen van de bestuurders, het postadres van de partij, en de naam van de partij moet bevatten (artikel 3 lid 1), worden er ook uitgebreide voorwaarden aan de partijnaam gesteld (artikel 3 lid 1 tweede paragraaf): deze mag niet verwarrend zijn (door overeenkomsten met de naam van bestaande of voormalige partijen te bevatten), of gelijkenis vertonen met de naam van een door de rechter verboden en ontbonden partij.

Aan de inhoud van de statuten worden eveneens tamelijk uitgebreide en gedetailleerde eisen gesteld (artikel 3 lid 2). Zo moeten deze onder meer het volgende regelen: de rechten en plichten van leden (sub h), bestuursorganen, hun competenties en de wijze waarop zij verkozen worden alsmede hun besluitvormingsprocedure (sub i, j en k), de wijze van (leden)administratie (sub l en m), de redenen voor opheffing van de partij (sub p), de wijze waarop leden op kunnen komen tegen beslissingen van de partij (sub q), het orgaan dat zich voor de rechten van leden moet inzetten (sub r) en sanctionering van leden (sub s). Politieke partijen moeten wijzigingen in de statuten en de samenstelling van hun organen aan het Register doorgeven (artikel 3 lid 3).

Mochten er formele gebreken aan de oprichtingsakte of de andere aan te leveren documenten kleven, dan krijgen partijen de mogelijkheid deze te herstellen (artikel 5 lid 1). Eventuele conflicten rond de partijregistratie worden in beginsel via het bestuursrecht opgelost (artikel 5 lid 5). Mocht echter het vermoeden bestaan dat de aangeleverde documenten strafrechtelijke onrechtmatigheden bevatten, dan kan het ministerie het openbaar ministerie inschakelen, dat vervolgens tot vervolging kan overgaan (artikel 5 lid 2 t/m 4). Wordt vermoed dat de in te schrijven partij een voortzetting is van een eerder illegaal verklaarde partij, dan wordt actie ondernomen op basis van artikel 12 van de partijwet (over juridische ontbinding van partijen), zo volgt uit artikel 5 lid 6.

Casal Bértoa, Piccio en Rashkova wijzen erop dat de Spaanse wet, anders dan de meeste andere Europese partijwetten, registratie niet afhankelijk maakt van een minimum aantal kiezers dat formeel hun steun heeft verklaard. 'Contrary to what can be observed in other countries, Spanish political parties may continue to exist without agreeing to participate in elections (...) and/or achieving certain electoral results (...), or without having a minimum of members.'¹⁶⁶ Evenmin zijn er kosten aan de registratie verbonden.

9. Gelden er aanvullende eisen voor de deelname aan (nationale) verkiezingen?

Onbekend.

¹⁶⁶ Casal Bértoa, Piccio en Rashkova, 'Party Law in Comparative Perspective', 136.

10. Worden er specifieke eisen gesteld aan de interne organisatie en democratie van politieke partijen?

Ja, die eisen worden gesteld in hoofdstuk 2 van de Spaanse partijwet.¹⁶⁷ Dit hoofdstuk opent met artikel 6, dat een algemene bepaling bevat dat de partijen in hun organisatie, functioneren en activiteiten democratische principes en de (grond)wettelijke bepalingen naleven. Daarbij gaat de Spaanse wet niet zover als de Duitse, die wel als voorbeeld heeft gediend.¹⁶⁸ ‘The Spanish Law does not contain any specific prerequisites in terms of organic composition (an exception was made for the General Assembly) deliberative rules, necessary quorums and/or majorities, duration of mandates’.¹⁶⁹ Expliciet vermeldt artikel 6 dat partijen de vrijheid hebben de interne organisatie naar eigen inzichten in te richten, een vrijheid die ook voor hun functioneren en activiteiten nadrukkelijk geldt, mits deze binnen het wettelijk kader plaatsvinden.¹⁷⁰

Artikel 7 gaat over de structuur van de organisatie: deze moet democratisch zijn en ruimte bieden voor de actieve participatie van leden.¹⁷¹ Zo moeten leden direct (in de vorm van een ledencongres), of indirect (door de aanwijzing van afgevaardigden) de algemene vergadering – het hoogste bestuursorgaan van de partij – kunnen samenstellen. Voor de meest belangrijke besluiten, zoals bijvoorbeeld de ontbinding van de partij, moet een algemene ledenvergadering bijeengeroepen worden. Daarnaast vereist lid 3 dat de bestuursorganen van de politieke partijen in vrije en geheime verkiezingen aangesteld worden. Lid 4 stelt eisen aan de termijnen voor bepaalde besluiten, zodat deze afdoende voorbereid kunnen worden. In lid 5 wordt bepaald dat de statuten procedures bevatten om gekozen leiders op democratische wijze te kunnen controleren.

In artikel 8 worden de rechten en plichten van leden uiteengezet. Opvallend is hier de mogelijkheid om verschillende lidmaatschapscategorieën in te stellen, afhankelijk van de mate van betrokkenheid bij de partij. In lid 4 wordt bepaald welke rechten de meest betrokken leden minstens zouden moeten hebben: onder andere het recht om deel uit te maken van de bestuurs- en vertegenwoordigde organen van de partij, het stemrecht alsmede het recht om geïnformeerd te worden over de samenstelling van de bestuursorganen en hun besluiten. De rechten van de leden die niet tot deze ‘meest betrokken’

¹⁶⁷ Zie daarnaast artikel 3, lid 1, sub g t/m s. De officiële toelichting op deel 2 van de wet van 2002 (die bij de wijziging in 2015 is overgenomen) luidde: ‘Chapter II lays down the basic criteria for guaranteeing the constitutional mandate which establishes that the organisation, operation and activity of political parties must be democratic and adapted to that established in the Constitution and the laws, performing, as described in article 9, “the functions constitutionally conferred on political parties in a democratic manner and with utmost respect for pluralism”’ (3).

¹⁶⁸ Casal Bértoa, Piccio en Rashkova, ‘Party Law in Comparative Perspective’, 139.

¹⁶⁹ Idem, 137. ‘Influenced by a rather liberal spirit, the Spanish law does not provide for specific requirements in terms of party formation or maintenance, also leaving the regulation of parties’ internal organization to their particular statutes’; zie 139.

¹⁷⁰ Dat gold ook al voor de eerste versie van de partijwet uit 1978; zie Puente-Egido, ‘Die Institutionen der politischen Partei in Spanien’, 666.

categorie behoren, kunnen in de statuten nader worden bepaald. Lid 5 noemt de plichten van leden (zonder dat er ledencategorieën worden onderscheiden, behalve voor wat betreft de hoogte van contributie), zoals het onderschrijven van de doeleinden van de partij, het eerbiedigen van de regels vastgelegd in de statuten en wetten, het aanvaarden van de besluiten van het partijbestuur en het meewerken van de uitvoering daarvan, en ten slotte het betalen van de contributie.

In artikel 9 worden de activiteiten van de politieke partij behandeld, hoofdzakelijk in het licht van de mogelijkheid tot een partijverbod.¹⁷² Lid 1 stelt dat de politieke partij in zijn activiteiten vrij is, mits met respect voor constitutionele waarden zoals uitgedrukt in democratische principes en mensenrechten. Artikel 9 bis bepaalt dat partijen hun interne organisatie dusdanig moeten reguleren dat gedragingen in strijd met de wet worden voorkomen.¹⁷³

11. Worden er organisatorische eisen gesteld aan de neveninstellingen van politieke partijen?

De partijwet stelt geen organisatorische eisen aan de interne organisatie van neveninstellingen. In de zevende aanvullende bepaling van de Spaanse partijfinancieringswet wordt echter een aantal criteria genoemd voor wanneer een organisatie als formele neveninstelling van een politieke partij gekarakteriseerd moet worden (zie bijlage 3.5.3). Naast een aantal financiële criteria speelt de formeel-organisatorische invloed van de politieke partij hier een belangrijke rol. Zo wordt een instelling als gelieerd gekenmerkt wanneer de partij via een directe of indirecte meerderheidsparticipatie betrokken is geweest bij de totstandkoming van de betreffende instelling; wanneer zij

¹⁷² Naast de meer algemene norm uit artikel 9 lid 1 wordt in lid 2 omschreven wanneer een politieke partij, vanwege haar activiteiten, illegaal verklaard wordt. Activiteiten die dit tot gevolg kunnen hebben zijn: het systematisch schenden van fundamentele rechten en vrijheden, het promoten en vrijpleiten van discriminatie, het promoten of aanmoedigen van geweld om politieke doelen te bereiken of de voorwaarden voor democratie, pluralisme en politieke vrijheden te elimineren, en ten slotte het politiek ondersteunen van terroristische organisaties. In artikel 9 lid 3 wordt uiteengezet op basis van welke concreet gedrag de bovenstaande illegale activiteiten verondersteld worden.

¹⁷³ Toen de nieuwe partijwet in 2002 werd ingevoerd, werd daar deels kritisch op gereageerd: de wet werd gezien als zeer ad hoc, een consequentie van het ten tijde van de voorbereidingen destijds heersende politieke klimaat (de aanslagen van 11 september 2001) en bovendien nogal ad causam: het voornaamste doel van bijvoorbeeld de hierboven vermelde eisen aan de interne organisatie en activiteiten van partijen zou het verbieden van de Baskische politieke partij *Batasuna* zijn. Het was ook hierom dat de Baskische regering de klacht van onconstitutionnalité aanvoerde bij het Constitutioneel hof, die echter werd afgewezen. Daarnaast werden vraagtekens gezet bij de wijze waarop de rechter invloed heeft op de democratische organisatie van politieke partijen en stelden critici, onder andere Baskische nationalistische organisaties, dat de nieuwe wet controle op de doelen en ideologie van een partij zou bewerkstelligen. Deze kritiek is echter in zowel de literatuur als de rechtspraak van tafel geschoven: de partijwet stelt zich ten doel antidemocratische activiteiten, in het bijzonder politiek gerelateerd terrorisme, tegen te gaan en niet zozeer het controleren van de ideologische richting van de partij; zie Casal Bértoa, Piccio en Rashkova, 'Party Law in Comparative Perspective', 134-138.

rechtstreeks of via gelieerde instanties de meerderheid van de leden van de Raad van Bestuur kan benoemen of ontslaan; of wanneer de partij zeggenschap over de instelling heeft (bijvoorbeeld wanneer de partij de meerderheid van de stemrechten bezit of wanneer zij bevoegd is om de meerderheid van de leden van het bestuur te benoemen of te ontslaan). In de wettelijke karakterisering van een neveninstelling blijkt zodoende dat er een aantal organisatorische eisen gesteld wordt om überhaupt als neveninstelling aangemerkt te worden, die voornamelijk aan de partijinvloed op de neveninstelling raken.

Deel 2. Het partijverbod in Duitsland, Denemarken. het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk

Gerhard Hoogers

2.1 Duitsland

Het *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (GG), dat in mei 1949 van kracht werd, bevat een specifieke bepaling met betrekking tot politieke partijen, artikel 21 (zie bijlage 3.4.1). Dit artikel bestaat uit drie leden: het eerste lid heeft betrekking op de aard en de structuur van politieke partijen. Zonder een definitie te geven van wat een politieke partij is, stelt het eerste lid van artikel 21 vast dat politieke partijen aan de politieke wilsvorming door het (Duitse) volk ‘meewerken.’ De oprichting van een politieke partij is vrij, maar de interne structuur van een politieke partij moet in Duitsland ‘aan democratische eisen voldoen.’ Daarnaast verplicht artikel 21 eerste lid GG politieke partijen om publiekelijk rekenschap af te leggen over hun financiële middelen en hun vermogen.

Het tweede lid van artikel 21 betreft de mogelijkheid van een partijverbod. Het *Grundgesetz* kent twee fundamentele grondslagen voor een verbod. De eerste is dat de partij zelf of haar aanhangers blijkens haar/hun doelen of wegens feitelijke gedragingen de democratische grondstructuur van het *Grundgesetz* in gevaar brengen of willen doen verdwijnen; de tweede is dat de partij – of, weer, haar aanhangers – het voortbestaan als zodanig van de Bondsrepubliek in gevaar brengen. Is er sprake van een van deze situaties, dan is een partij ongrondwettig. Over de vraag óf er van een van deze beide situaties sprake is – of van allebei – beslist bij uitsluiting het *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG).

Het derde lid stelt dat het nadere geregeld wordt in Bondswetgeving. De voornaamste wet ter uitvoering van artikel 21 is het *Parteiengesetz*, waarover hieronder meer.

Het *Parteiengesetz* bevat een definitie van wat een politieke partij in de zin van het *Grundgesetz* is: deze materiële normstelling is door het BVerfG voor grondwettig verklaard (als eerste in BVerfGE 24/260, 263) (zie bijlage 3.4.2). Alleen een organisatie die aan deze inhoudelijke eisen voldoet is een politieke partij in de zin van artikel 21 GG en valt dus ook onder de regeling met betrekking tot verbod en ontbinding. Het moet in de eerste plaats gaan om een vereniging van natuurlijke personen. Wat een vereniging is wordt bepaald door artikel 9 van het GG en het daarop gebaseerde *Vereinsgesetz* (paragraaf 2). Anders dan bij een ‘normale’ vereniging kunnen rechtspersonen geen lid worden van een politieke partij. Deze natuurlijke personen moeten, evenzeer anders dan bij een gewone vereniging, in meerderheid de Duitse nationaliteit hebben, omdat het kiesrecht – althans voor zover het federale en deelstaatsverkiezingen betreft – alleen aan Duitsers toekomt. Deze eis geldt niet voor zogeheten *Rathausparteien*, die alleen deelnemen aan gemeentelijke verkiezingen. In de tweede plaats moet een vereniging een duidelijk politiek doel hebben: dat doel bestaat erin, duurzame invloed uit te oefenen op de politieke wilsvorming ‘op federaal of deelstatelijk niveau’ (paragraaf 2 *Parteiengesetz*, BVerfGE 111/382, 409). Daaruit volgt dat pure kiesverenigingen, die dus geen ander doel hebben dan het organiseren van kandidaten voor verkiesbare functies, geen partijen

in de zin van artikel 21 GG zijn. Hetzelfde geldt voor partijen die een puur lokaal karakter hebben en evenzeer voor partijen die uitsluitend deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.

De mogelijkheid een politieke partij te verbieden is zoals aangegeven vastgelegd in artikel 21, tweede lid GG. Het vindt nadere uitwerking in de paragrafen 32 en 33 van het *Parteiengesetz*. Zoals hierboven al werd gesteld is het criterium dat de grondwet zelf geeft om tot een partijverbod te komen de *Verfassungswidrigkeit*. Alleen een partij die ongrondwettig is kan verboden worden. Is een partij ongrondwettig, dan volgt daaruit dat zij verboden is: er is geen ruimte voor nadere afweging, een gedeeltelijk verbod van een partij of iets soortgelijks. Het enige orgaan dat bevoegd is vast te stellen dát er sprake is van ongrondwettigheid, is het *BVerfG*. Geen enkel ander orgaan op Bonds- of deelstaatsniveau kan dus een verbod op een politieke partij instellen, enig rechterlijk college daaronder begrepen. Bevoegd om een procedure tegen een politieke partij te starten zijn uitsluitend de Bondsdag, de Bondsraad (beslissend bij meerderheid van stemmen) en de Bondsregering. Daarnaast kan ook de regering van een deelstaat een procedure aanspannen, voor zover een politieke partij slechts in de betreffende deelstaat actief is. De Landdagen van de deelstaten zijn hiertoe dus niet bevoegd. Evenmin bevoegd zijn burgers of andere politieke partijen, noch de autoriteiten van vreemde mogendheden. Onderwerp van het geschil kan uitsluitend de *ongrondwettigheid* van de betreffende partij zijn: het *BVerfG* onderzoekt niet in hoeverre de betrokken partij juist in *overeenstemming* met de grondwet handelt. De opponent van de klagende overheidsinstantie is altijd de partij zelf, niet haar organen of leden. Zij voert dit geding in alle gevallen in de vorm van een *Organstreitigkeit* in de zin van artikel 93 eerste lid onder 1 GG.

Het *BVerfG* toetst de ongrondwettigheid van een partij onder meer aan uitspraken van leidende partijfunctionarissen, publicaties van de partij of in aan de partij gelieerde periodieken, het partijprogramma en scholings- en vormingsmateriaal. Daaronder kan ook elektronisch materiaal begrepen worden. Geheime uitspraken of stukken kunnen ook relevant zijn, voor zover ze tot de partij te herleiden zijn. Het is niet relevant of de door een partij nagestreefde, ongrondwettige doelen ook realiseerbaar zijn (*BVerfGE* 5/85, 144). Ten aanzien van de aanhangers van een partij geldt dat hun gedragingen op relevante wijze aan de partij toegerekend kunnen worden: daaraan is niet reeds voldaan als de partij haar aanhangers niet verhinderd heeft ongrondwettig op te treden, daar uit het GG geen rechtsplicht van Duitsers volgt de daarin vastgelegde constitutionele structuur actief te verdedigen. De ongrondwettigheid in de zin van artikel 21 tweede lid GG bestaat erin dat een of meer van de structuurprincipes van het GG bestreden worden, daaronder begrepen de grondrechten, de volkssoevereiniteit, de machtscheiding, het parlementaire systeem, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de politieke pluriformiteit (principieel *BVerfGE* 2/1, 12 e.v., maar bijvoorbeeld ook *BVerfGE* 69/315, 345 e.v.). Het is echter niet zo dat alle wezenlijke beginselen die onder de *Ewigkeitsklausel* van artikel 79 derde lid GG vallen, ook om die reden reeds door artikel 21 tweede

lid worden bestreken. Een wezenlijke verwantschap tussen het programma van een partij en dat van de *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP) is zonder meer voldoende om van de ongrondwettigheid van die partij in de zin van artikel 21 tweede lid uit te gaan (*BVerwG, NJW 93, 3315*).

Het tweede criterium van artikel 21 tweede lid GG heeft betrekking op de externe soevereiniteit van de Bondsrepubliek als een onafhankelijke staat met uitsluitende bevoegdheden op haar eigen grondgebied en ten aanzien van haar eigen burgers. Daaronder vallen niet de door het GG aanvaarde mogelijkheden van grenswijziging en internationale, specifiek Europese samenwerking.

Het rechtsgevolg van een door het BVerfG uitgesproken partijverbod wegens ongrondwettigheid is de opheffing van de partij of een deel ervan. Een 'deel van een partij' kan zijn iedere organisatie die wezenlijk met de partij verbonden is en zonder die partij niet zou bestaan – gedacht kan worden aan partijscholen, lokale afdelingen of een uitgeverij die geheel in handen van de partij is. Zelfstandige, maar ideologisch wel aan de partij verbonden organisaties (zoals een jongeren- of vrouwenorganisatie) zijn geen 'partij' in de zin van artikel 21 GG. Ze delen dan ook niet in de geprivilegieerde positie van een politieke partij en worden rechtens beschouwd als gewone verenigingen, die op grond van het *Vereinsgesetz* door de minister van Binnenlandse Zaken (op Bonds- of deelstaatsniveau) verboden kunnen worden als *rechtswidrig*, waartegen de normale rechtsgang bij de bestuursrechter open staat. Paragraaf 3 *Vereinsgesetz* bepaalt dat een verbod uitgesproken kan worden tegen iedere vereniging die blijkens haar statutaire doel of handelingen in strijd handelt met het strafrecht, de grondwettelijke ordening van de Bondsrepubliek of de idee van de verzoening tussen de volken (zie bijlage 3.4.4).

Uit paragraaf 33 van het *Parteiengesetz* volgt evenzeer dat het verboden is een zogeheten *Ersatzorganisation* op te richten, een directe opvolger met zakelijk dezelfde doelen. Dergelijke opvolgers vallen evenmin onder het privilege van artikel 21 GG en gelden derhalve als gewone verenigingen. Anders dan de voorgangerpartij geldt bovendien dat ze niet verboden hoeven te worden: ze gelden als van rechtswege verboden. Over de vraag of er sprake is van een *Ersatzorganisation* beslist in een gewone rechtsgang op grond van de *Verwaltungsgerichtsordnung* (*VwGO*) de bestuursrechter en eventueel op grond van een *Verfassungsklage* het BVerfG. Op grond van paragraaf 32 *Parteiengesetz* zijn in de eerste plaats de bevoegde functionarissen in de deelstaten (dit zijn in de regel de ministers van Binnenlandse Zaken) bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen te treffen om een door het BVerfG uitgesproken partijverbod te effectueren. Te denken valt dan aan het in beslag nemen van materiaal, het sluiten van partijkantoren of zelfs het met behulp van de sterke arm uiteendrijven van een bijeenkomst van aanhangers van een verboden partij. Tegen deze maatregelen staat de normale bestuursrechtelijke beroepsgang open, zoals die in paragraaf 40 en verder van de *VwGO* is vastgelegd. Uiteraard kan in een dergelijke procedure niet het door het BVerfG uitgesproken partijverbod

zèlf worden aangevochten. Over het eventuele vermogen van een verboden partij dient het *BVerfG* een beslissing te treffen.

Een zeer wezenlijk gevolg van het uitspreken van een partijverbod (en het geldt ook ten aanzien van eventuele opvolger-organisaties) is het vervallen van alle aan die parlementariërs (ongeacht of dit op Bonds- of deelstaatsniveau is) toekomende zetels die geacht moeten worden deze partij te ‘vertegenwoordigen’. De grondslag daarvoor is paragraaf 33 tweede lid *Parteiengesetz* en paragraaf 46 vierde lid *Bundeswahlgesetz*. Daartoe is niet vereist dat de betreffende volksvertegenwoordiger ook op de lijst van de betreffende partij gekandideerd heeft; het lidmaatschap van de partij ten tijde van het verbod is daarvoor afdoende. Het is niet duidelijk in hoeverre deze regeling zich ook uitstrekt over eventuele leden van het Europees Parlement.

Ten aanzien van een politieke partij in de zin van artikel 21 *GG* geldt de verbodsmogelijkheid van het tweede lid als de enige toegelaten beperking op de oprichtings- en inrichtingsvrijheid. Daaruit volgt dat indien er niet voldaan wordt aan de inhoudelijke voorwaarden om te komen tot een ongrondwettigheidsoordeel, er geen wettelijke gronden zijn om deze partij enigerlei beperkingen op te leggen. Dat betekent dat – bijvoorbeeld – er geen bevoegdheid is om de financiering van politieke partijen zodanig te regelen dat die ertoe strekt politiek radicalisme te bestrijden (*BVerfGE* 111/382, 410); een vergader- of demonstratieverbod niet opgelegd mag worden op grond van het argument dat de aanvragende partij ongrondwettig zou zijn (*BVerfG-K NJW* 01, 2077); en een bank niet bevoegd is een overeenkomst met een partij op te zeggen omdat deze partij ongrondwettige doelen zou nastreven (*BGHZ* 154/146, 151).

2.2 Denemarken

De Deense grondwet (*Grundlov, GL*) dateert in haar huidige vorm uit 1953, maar is ingevoerd in 1849. Zij bevat geen specifieke normen met betrekking tot politieke partijen en ook heeft Denemarken geen specifieke wetgeving met betrekking tot de organisatie, werkzaamheden of een mogelijk verbod op politieke partijen. Naar Deens recht worden politieke partijen in beginsel beschouwd als gewone verenigingen. Ten aanzien van de (vrijheid van) vereniging bevat de Deense grondwet een tweetal bepalingen, welke beide sinds de invoering van de grondwet in grote trekken ongewijzigd zijn gebleven. Paragraaf 67 *GL* stelt dat iedere burger het recht heeft zich met anderen te verenigen teneinde God te dienen op de wijze die hem goeddunkt, mits dit niet in strijd is met de goede zeden en de openbare orde. Deze materiële begrenzing van de religieuze verenigingsvrijheid is tamelijk algemeen geformuleerd en laat aldus de wetgever veel ruimte om nadere begrenzingen te stellen, maar is toch onder omstandigheden ook relevant voor verenigingen die naast een religieus (ook) een politiek karakter hebben. Direct op de verenigingsvrijheid in algemene zin betrokken is paragraaf 78 van de Deense grondwet. Paragraaf 78 luidt als volgt (zie ook bijlage 3.1.1):

‘Stk. 1.

Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2.

Foreninger, der virker eller søger at opnå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkene, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3.

Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4.

Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5.

Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.’

Het eerste lid van deze bepaling geeft iedere burger het recht om binnen de grenzen van de wet zonder voorafgaande goedkeuring een vereniging op te richten. Het tweede lid stelt dat een vereniging die gewelddadig is of haar doelen met geweld wil bereiken, dan wel op strafbare wijze de opvattingen van anderen wil beïnvloeden, door de rechter ontbonden wordt. Het derde lid maakt het onmogelijk om door middel van een besluit van de regering een vereniging op te heffen, zij het dat dit wel op voorlopige basis kan, onder voorbehoud van een daaropvolgend rechterlijk oordeel. Lid 4 is een bepaling die vereni-

gingen met een politiek oogmerk (daaronder uiteraard begrepen politieke partijen) privilegeert ten opzichte van andere verenigingen. Ten aanzien van politieke verenigingen geldt niet, dat de toegang tot het *Højesteret* (de Deense Hoge Raad, de 'øverste Domstol' waarover de bepaling rept) afhankelijk is van toestemming door het daartoe bevoegde orgaan, de *procesbevillingsnævnet*. Een politieke vereniging kan een door een lagere rechter uitgesproken verbod dus te allen tijde ter toetsing aan het *Højesteret* voorleggen. Het vijfde lid, ten slotte, stelt dat het nadere met betrekking tot de rechtsgevolgen van een verbod bij de wet worden geregeld.

De Deense grondwet legt niet vast wat een vereniging is. Ook overigens zijn er geen formele wettelijke normen over wat een vereniging is, maar er hebben zich nooit problemen voorgedaan bij de zakelijke afgrenzing van het begrip vereniging ten opzichte van andere juridische samenwerkingsvormen. Dat brengt met zich, dat er ook geen algemene formele definitie is van wat een politieke partij is. Het eerste lid van paragraaf 78 beschermt vooral de formele vrijheid van vereniging. Uit de tekst volgt dat er een absoluut en onbegrensd recht is om een vereniging (en dus een politieke partij) op te richten. Dat betekent dat ook een politieke partij met oogmerken die door de wetgever als onwettig zijn aangemerkt, mag worden opgericht: zij kan uiteraard vervolgens worden verboden. Hetzelfde geldt ten aanzien van het recht van burgers om lid van een dergelijke politieke partij te worden. De in de grondwet opgenomen mogelijkheid om ten aanzien van militairen andere grenzen te stellen aan (onder meer) de vrijheid van paragraaf 78 dan voor gewone burgers, is in het wetboek van militair strafrecht van 2006 niet (meer) benut. Ook voor ambtenaren van de politie of het openbaar bestuur geldt dat zij aan geen andere beperkingen onderworpen zijn dan gewone burgers ten aanzien van het lidmaatschap van of de activiteiten ten behoeve van een politieke partij. Het wordt in Denemarken niet als strijdig met paragraaf 78 gezien dat de formele wetgever normen gesteld heeft ten aanzien van onder meer de registratie en de financiering van politieke partijen.

Aanzienlijk ingewikkelder dan de formele vrijheid van (politieke) vereniging ligt de vraag naar de reikwijdte van de materiële politieke verenigingsvrijheid – de vraag dus naar de ruimte die de formele wetgever heeft ten aanzien van het inhoudelijk beperken of verbieden van (de activiteiten van) politieke partijen. Tijdens de invoering van de *Grundlov* in 1849 is over dat vraagstuk nog (vrijwel) niet gesproken. De Deense staatsrechtelijke theorie stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat de grondwet geen grenzen stelde aan de wetgever bij het vaststellen van materiële grenzen aan politieke partijen. Wel meende bijvoorbeeld Berlin (1939) dat de *Grundlov*, nu deze een rechtstreeks gekozen parlement met beslissende invloed op de wetgeving voorschreef, ervan uitging dat Denemarken een democratische samenleving was en dat derhalve het bestaan van politieke partijen daarin voorondersteld was. Een wettelijke regeling die politieke partijen in het algemeen verbood of slechts een beperkt aantal wettelijk erkende partijen aanwees, zou daarom ongrondwettig zijn. Paragraaf 31 *GL*, waarin de evenredige vertegenwoordiging als grondslag voor de verkiezingen voor de *Folketing* (het Deense parle-

ment) wordt aangemerkt, wordt in de moderne Deense doctrine vrij algemeen aangemerkt als een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever om politieke partijen op inhoudelijke gronden te verbieden, nu de bepaling nadrukkelijk verwijst naar de 'sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne' en aldus het plurale karakter van de Deense samenleving tot uitgangspunt neemt. Het tweede lid van paragraaf 78 *GL* zelf werd voorheen over het algemeen niet als een inhoudelijke begrenzing van de materiële bevoegdheden van de wetgever gezien: deze bepaling strekt er slechts toe vast te leggen welke verenigingen (en dus politieke partijen) door de rechter verboden *moeten* worden. Ten aanzien van dergelijke verenigingen geldt dan ook een vervolgingsplicht voor het Deense openbaar ministerie (OM) en is er geen plaats voor het normale opportuniteitsbeginsel. De laatste jaren lijkt daarin overigens verandering te komen: meer en meer worden (ook door het Deense OM) de materiële criteria op grond waarvan de rechter een partijverbod moet uitspreken evenzeer als begrenzing voor de wetgever gezien.

De Deense formele wetgever heeft tot op heden beperkt gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden ten aanzien van de materiële verenigingsvrijheid. Op 12, respectievelijk 28 april 1934 kwamen als reactie op de nationaalsocialistische machtsovername in Duitsland en de opkomst van radicale groeperingen in Denemarken zelf drie wetten tot stand die bekend staan als de *urolove* (de wanordewetten): de *Lov nr. 120 af 12. April 1934 om Forbud mod at bære Uniform* (de wet op het uniformverbod), de *Lov no. 122 af 28. April 1934 om Tilvirkning og Besiddelse av Vaaben* (de wapenverbodswet) en de belangrijkste, de *Lov no. 123 af 28. April 1934 om Forbud mod visse Sammenslutninger* (de wet op het verbod van bepaalde organisaties). Laatstgenoemde wet verbood de oprichting of instandhouding van een organisatie of korps met het oogmerk om door middel van onwettig gebruik van machtsmiddelen invloed te verwerven op politieke of publieke aangelegenheden. De wet verbood derhalve niet het hebben van bepaalde standpunten, maar uitsluitend het gebruik van onwettige middelen om deze standpunten te realiseren. Onder het onwettig gebruik van machtsmiddelen moet in de eerste plaats het gebruik van geweld begrepen worden. Deze drie wetten gelden niet meer: ze zijn door de *Lov no. 225 af 7. Juni 1952* opgeheven. De opvolger van deze drie wetten is vooral paragraaf 114 van het Deense wetboek van strafrecht. Het voornaamste verschil tussen paragraaf 1 van de organisatieverbodswet van 28 april 1934 en paragraaf 114 van het wetboek van strafrecht is dat deze laatste norm zich richt op individuele handelingen van personen die lid zijn van een politieke organisatie, en niet op de organisatie zelf. Denemarken beschikt aldus niet (meer) over een wettelijke regeling die het specifiek mogelijk maakt om een politieke partij als zodanig te verbieden.

Omstreden is de vraag of de wetgever door middel van een specifieke wet een enkele politieke partij kan verbieden. Het is een keer gebeurd, door de *Lov no. 349 af 22. August 1941 om Forbud mod kommunistiske foreninger og mod kommunistisk Virksomhed*, de wet op het verbod op communistische verenigingen en communistische activiteiten.

Deze wet kwam tot stand in de zeer ongewone constitutionele situatie waarin Denemarken zich bevond in verband met het feit dat het land sinds 10 april 1940 wel bezet was door Duitsland, maar niet met Duitsland in oorlog was en waarin de Deense grondwet en de Deense staatsinstellingen derhalve formeel functioneerden. Na de start van operatie Barbarossa, de Duitse inval in de Sowjet-Unie op 22 juni 1941, eiste de Duitse bezettingsmacht een verbod op de communistische partij in Denemarken (DKP). De Deense wetgever had niet de politieke speelruimte om deze eis naast zich neer te leggen en verbood de DKP en de aan haar gelieerde organisaties. Het verbod is niet rechtstreeks aangevochten, maar het *Højesteret* heeft zich wel in een aantal arresten (vooral U.1941.1070.HKK) tijdens de oorlog indirect over de grondwettigheid van deze wet gebogen en haar in orde bevonden. Ook dit moet volgens de meeste Deense auteurs gezien worden tegen de achtergrond van de bezettingsomstandigheden. Uit het feit dat paragraaf 78 *GL* de rechter opdraagt een verbod op een partij uit te spreken en de regering verbiedt om een partij of vereniging te verbieden en uit het feit dat paragraaf 3 *GL* in beginsel een vrij strikte machtenscheiding voorschrijft ('Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.') wordt vrij algemeen afgeleid dat onder normale omstandigheden de wetgever niet de bevoegdheid heeft om een dergelijke, tegen één specifieke partij gerichte wet uit te vaardigen.

Ook de Deense rechter heeft zich tot op heden overigens uiterst terughoudend opgesteld bij het uitspreken van een verbod op een politieke organisatie. Het enige voorbeeld dat er (met uitzondering van de reeds genoemde jurisprudentie over de *Kommunistlov*) is, is de uitspraak van het *Højesteret* U.1874.479.LHS uit 1874 waarin *Den internationale Arbejderforening i Danmark* verboden werd, nu deze er volgens de rechter op uit was 'een sterkte te bereiken, die gericht was op het algeheel omverwerpen van de bestaande constitutionele ordening'.

De Deense grondwet opent dus de mogelijkheid om bij wet begrenzungen aan te brengen op de materiële partijvrijheid, maar deze vrijheid wordt in ieder geval begrensd door de grondwettelijke noodzaak om het plurale karakter van de Deense samenleving bij verkiezingen tot uitdrukking te laten komen en wellicht ook door het bepaalde in paragraaf 78 lid 2 *GL*. De vrij strikte machtenscheiding die eveneens door de *Grundlov* wordt ingesteld zorgt er bovendien voor dat een specifieke wettelijke regeling tot het verbieden van een bepaalde partij ook niet goed voorstelbaar is, behoudens in tijden van staatsnood. Een verbod door het bestuur is grondwettelijk verboden, behalve op tijdelijke basis. Een verbod kan door de rechter worden uitgesproken en de rechter is ook de eerst aangewezen staatsmacht om dit te doen in verband met paragraaf 3 juncto paragraaf 78 lid 2 *GL*, maar ook dit is niet meer gebeurd sinds 1874. Omdat het Deense recht geen algemene definitie van een politieke partij kent en deze derhalve als gewone verenigingen beschouwt (en ook daarvan geen juridische definitie kent, trouwens) bestaat er ook geen onderscheid tussen een politieke partij en eventuele daaraan gelieerde organisaties. Sinds de intrekking van de *urolove* in 1952 is er geen algemene wettelijke regeling

meer die een grondslag biedt voor een verbod op een politieke partij – in wezen kunnen alleen de leden daarvan vervolgd en veroordeeld worden, op grond van paragraaf 114 van de *Straffelov*. Dat maakt ook de in paragraaf 78 lid 2 *GL* opgenomen verplichting van de rechter om op last van het OM een partij te verbieden een erg gecompliceerde operatie: het kan eigenlijk alleen via de band van gewelddadig gedrag van leden van een dergelijke partij, dat vervolgens aan de partij zelf toegeschreven moet worden. Het Deense OM gaat hier uiterst terughoudend mee om, zoals in de jaren 2000 gebleken is in de kwestie rondom de vervolging van de islamitische organisatie *Hizb-ut-Tahrir*.

2.3 Verenigd Koninkrijk

In tegenstelling tot Duitsland en Denemarken is het in het Verenigd Koninkrijk eerst en vooral het bestuur dat de bevoegdheid heeft om een politieke partij te verbieden. Wat een politieke partij is, wordt nergens in wetgeving formeel vastgelegd: de wetgeving die in Groot-Brittannië bestaat ten aanzien van politieke partijen heeft betrekking op de registratie en financiering van politieke partijen, niet op de op- en inrichting ervan.

Bij het ontbreken van een formele constitutie is ook de regeling omtrent het verbieden van een politieke partij onderwerp van gespecialiseerde wetgeving. Een van de wetten op dit gebied was de *Emergency Powers (Defence) Act 1939 (EPDA)*, die het mogelijk maakte dat 'His Majesty by Order in Council may make such regulations as appear to him to be necessary or expedient for securing the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order and the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, and for maintaining supplies and services essential to the life of the community' (artikel 1 eerste lid). Na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog zijn op basis van deze wet de *Defence (General) Regulations 1939* uitgevaardigd. Op basis van een van deze *Regulations*, 18AA (1) is in juli 1940 de *British Union of Fascists (BUF)*, de Britse Nazi-partij onder leiding van het voormalige conservatieve Lagerhuidslid Sir Oswald Mosley, verboden. De betreffende *Regulation* verschafte de *Secretary of State* de bevoegdheid om personen vast te zetten die leiding gaven aan verboden organisaties in de zin van deze *Regulations* en om die organisaties te verbieden. Het ging dan om de volgende soorten organisaties: 'The organizations hereinbefore referred to are any organization as respects which the Secretary of State is satisfied that either (a) the organization is subject to foreign influence or control, or (b) the persons in control of the organization have or have had associations with persons concerned in the government of, or sympathies with the system of government of, any Power with which His Majesty is at war, and in either case that there is danger of the utilization of the organization for purposes prejudicial to the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order, the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, or the maintenance of supplies or services essential to the life of the community.' De *Home Secretary* (de hierboven genoemde *Secretary of State*) gebruikte deze bevoegdheid op 10 juli 1940 om de BUF te verbieden door middel van *Order 1940/1273*. De wet creëerde niet zelf een rechtsgang, maar op grond van het algemene *Common Law*-beginsel van *Habeas Corpus* kon een rechtsgang ingesteld worden. Deze regeling geldt evenzeer ten aanzien van de andere hier besproken wetgeving. Het verbod van de BUF is niet zelf aangevochten; de internering van leidende leden ervan wel. In de standaarduitspraak *Liversidge v. Anderson* (1941) UKHL 1 (3 november 1941) oordeelden de *Lords* dat er slechts een uiterst marginale bevoegdheid aan de kant van de rechter bestaat om de motivering van de *Home Secretary* ter activering van deze bevoegdheid te controleren (zie bijlage 3.2.3). De *EPDA* is in 1956 ingetrokken.

De huidige bevoegdheid om organisaties, politieke partijen daaronder begrepen, te verbieden ligt besloten in de *Terrorism Act 2000*. Op grond van deze wet mag de Secretary of State een organisatie verbieden (door haar door middel van een *Order* toe te voegen aan *Schedule 2* bij de wet) als deze organisatie zich schuldig maakt aan terrorisme of het bevorderen of verheerlijken ervan. 'Terrorisme' in de zin van deze wet is

'(a) use or threat (...) designed to influence the government [or an international governmental organisation] or to intimidate the public or a section of the public, and

(c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious [racial] or ideological cause.

(2) Action falls within this subsection if it—

(a) involves serious violence against a person,

(b) involves serious damage to property,

(c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action,

(d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or

(e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.'

Alleen een van de hierboven genoemde aan terroristische activiteiten gelieerde gronden schept een bevoegdheid om een politieke organisatie te verbieden. Gezien dit feit is te verwachten dat de terughoudendheid die de rechter zichzelf in *Liversidge v. Anderson* oplegde ook thans nog opgeld doet: juist omdat de verbodsbevoegdheid alleen onder uitzonderlijke omstandigheden uitgeoefend mag worden, ligt het voor de hand dat de rechter zich terughoudend opstelt bij de beoordeling van de inzet ervan. Wel zal de rechter daarbij, gelet op de *Human Rights Act* van 1998, in het oog moeten houden dat de in het EVRM opgenomen grondrechten niet (te zeer) ingeperkt worden, hetgeen betekent dat hij zich in zijn beoordeling zal hebben te richten naar de jurisprudentie van het EHRM inzake de inperking van grondrechten in omstandigheden van staatsnood.

Voor Noord-Ierland heeft, mede in verband met de bijzondere omstandigheden die daar na de scheiding tussen dit gebiedsdeel en de Ierse Vrijstaat (later Ierse Republiek) in 1921 ontstonden, lange tijd een apart rechtsregime geheerst. Na de invoering van de *Government of Ireland Act 1920*, die Noord-Ierland een vrij vergaande mate van zelfbestuur verschaftte, werden in 1922, 1923 en 1924 een aantal *Special Powers Acts* (SPA's) ingevoerd, die het mogelijk maakten voor de regering van Noord-Ierland om zowel personen als organisaties, daaronder ook begrepen politieke partijen, te straffen en te ontbinden die een bedreiging vormden voor 'peace and order' in Noord-Ierland (zie bijlage 3.2.4). De bevoegdheid werd in concreto toegekend aan de *Northern Ireland Minister of Home Affairs*. Deze wet is in 1949 aangescherpt door een *Regulation* (24A) van de betreffende minister die het strafbaar maakte voor eenieder om lid te zijn of te worden van een onwettige organisatie in de hierboven genoemde zin, of de doelstellingen van een

dergelijke organisatie actief te promoten. Wie in het bezit was van documentatie waaruit een dergelijke houding of lidmaatschap bleek, was strafbaar in de zin van *Regulation* 24A, tenzij hij of zij het tegendeel kon bewijzen. Organisaties die door een verbod in de zin van de SPA 1923 getroffen werden, konden niet deelnemen aan de verkiezingen voor de *Northern Ireland Assembly* (maar wel voor die voor het Britse Parlement, dat niet door de voor Noord-Ierland geldende wetgeving geraakt werd). Onder deze regelgeving is door de Noord-Ierse autoriteiten een scala aan vooral Republikeinse en nationalistische organisaties en partijen verboden. Daaronder vielen de *Irish Republican Brotherhood*, de *Irish Volunteers*, *Cumann Na m'Ban* (een nationalistische vrouwenorganisatie), *Fianna Na h'Eirann* (een nationalistische jeugdorganisatie) en natuurlijk de *Irish Republican Army* (IRA) zelf. Pas in 1956 werd *Sinn Féin*, de politieke arm van de IRA, formeel verboden in Noord-Ierland.

De bijna burgeroorlogachtige situatie die in Noord-Ierland begin jaren zeventig van de vorige eeuw was ontstaan, deed de Britse regering in 1972 besluiten de *Government of Ireland Act 1920* op te schorten en zelf het bestuur over Noord-Ierland over te nemen. Op basis van de *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972* gingen de in de SPA's van 1922, 1923 en 1924 aan de *Minister of Home Affairs* van Noord-Ierland toekomende bevoegdheden over op de *Secretary of State for Northern Ireland*. Deze legaliseerde in 1974 *Sinn Féin*. De nieuwe *Northern Ireland Emergency Provisions Act 1973* (zie bijlage 3.2.5) en de *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974* (zie bijlage 3.2.6) regelden onder het nieuwe directe Britse bestuur de bevoegdheden tot het verbieden van politieke organisaties. Ook in deze wetgeving was het oogmerk, net als in de na-oorlogse wetgeving voor het rest van het Verenigd Koninkrijk, de bestrijding van terrorisme. Onder deze nieuwe wetgeving is ook voor het eerst een aantal unionistische organisaties en partijen verboden, zoals de *Ulster Volunteer Force* en de *Ulster Defence Association*. De in 1973 en 1974 ingevoerde wetgeving is vervallen door de invoering van de eerder genoemde *Terrorism Act 2000* (zie bijlage 3.2.7), waardoor er dus thans geen verschil in rechtsregime meer is tussen Noord-Ierland en de overige delen van het Verenigd Koninkrijk.

2.4 Verenigde Staten

De constitutie van de Verenigde Staten uit 1787 bevat geen expliciete grondslag voor een verbod op politieke partijen, omdat ze überhaupt geen expliciete erkenning van het bestaan ervan kent. De constitutie kent derhalve ook geen expliciete garanties voor het bestaan van politieke partijen of hun belang voor het functioneren van de democratie. De vrijheid van vereniging wordt zelfs door de *Bill of Rights*, de in de eerste tien amendementen vastgelegde grondrechtencatalogus, niet expliciet erkend – dit grondrecht wordt door het Amerikaanse Hooggerechtshof beschouwd als een sequeel van het in het eerste amendement vastgelegde recht op vrije meningsuiting.

In zekere zin functioneren politieke partijen in de VS derhalve in een soort van juridisch vacuüm, wat het werkelijke belang ervan overigens bepaald niet verminderd heeft. Regelgeving ten aanzien van de potentiële gevaren van politieke partijen is schaars, primair gericht op de activiteiten van personen, niet van de organisaties zelf en bovendien vooral ingegeven door de vrees voor buitenlandse bedreigingen van het constitutionele bestel, niet op het tegengaan van mogelijke interne bedreigingen. Dat blijkt al uit de eerste regelgeving die het Congres gemaakt heeft in het kader van het beschermen van de politieke wilsvorming, de *Alien and Sedition Acts* van 1798. Op grond van deze wetgeving werd vervolging ingesteld tegen een aantal prominente voormannen van de toenmalige republikeinse partij (de voorloper van de huidige Democratische Partij), onder wie Thomas Jefferson, die verdacht werden van atheïsme, jacobinisme en het steunen van Frankrijk, maar ook van het heimelijk ontvangen van steun uit Frankrijk, teneinde in de VS het jacobinisme in te voeren. Deze wetgeving moet vooral gezien worden tegen de achtergrond van de oorlog die tussen Groot-Brittannië en Frankrijk woedde en waarin de VS de kant van de Britten gekozen hadden.

Het duurde vervolgens tot ver in de twintigste eeuw vooraleer er weer wetgeving werd uitgevaardigd die bepaalde politieke activiteiten als bedreigingen van de Amerikaanse democratie aanmerkte en aan grenzen onderwierp. In 1940 nam het Congres de *Smith Act* aan (*US Code* §2385), waarin het illegaal werd ‘to advocate, abet, or teach the desirability of overthrowing the government’ (zie bijlage 3.3.3). De *Smith Act* werd ingegeven door het toen net afgesloten non-agressiepact tussen de Sovjet-Unie en het Duitse Rijk, hetgeen de vrees in Amerika aanwakkerde dat de twee totalitaire grootmachten in Europa zich gezamenlijk tegen de VS zouden kunnen keren. In 1947 nam het congres de *Taft-Hartley Act* aan, waarin alle leden van een vakbond verplicht werden om zich te laten registreren bij de *National Labor Relations Board (NLRB)* met een verklaring dat ze geen lid waren van een communistische organisatie en niet geloofden in de gewelddadige omverwerping van de Amerikaanse overheid (Ch. 120, §1 61 Stat. 136, 146, 1947). Deze wet is in 1959 ingetrokken. In 1950 volgde de *Internal Security Act* (Ch. 1024, 64 Stat. 987, 1950), die de grondslag bood voor de oprichting van een *Subversive Activities Control Board* die de bevoegdheid kreeg om te bepalen wat ‘communist-controlled activities’ waren, wie lid was van een organisatie die zich daarmee bezighield

en alle communistische organisaties en hun leden, zoals door dit orgaan gedefinieerd, verplichtte zich te registreren bij de *US Attorney General*. Deze wet is in 1968 weer ingetrokken. In 1954 volgde het hoogtepunt van deze anticommunistische wetgeving: de *Communist Control Act* (50, USC §841-844). Deze wet verbood weliswaar niet expressis verbis de Amerikaanse communistische partij, maar kwam daar wel in de buurt door de CPUSA en al haar mogelijke opvolgingsorganisaties 'the rights, privileges and immunities attendant upon legal bodies created under the jurisdiction of the laws of the United States' te ontfangen (zie bijlage 3.3.4). Het Amerikaanse Hooggerechtshof was aanvankelijk deze wetgeving tamelijk goedgevoel. In *American Communications Association v. Douds* (*Supreme Court of the United States*, 339 U.S. 382, (1950)) aanvaardde het Hof de grondwettigheid van de *Taft-Harley Act*. De wet was, zo stelde het Hof, wel een inperking van de wettige mogelijkheid om politieke activiteiten te ondernemen, maar geen inperking van de vrijheid van meningsuiting in de zin van het eerste amendement. In 1951, in *Dennis v. United States* (*Supreme Court of the United States*, 341 U.S. 494, (1951)) aanvaardde het Hooggerechtshof de veroordeling van een aantal leidende functionarissen van de CPUSA onder de *Smith Act*. Het Hof meende weliswaar dat bij deze veroordelingen de vrijheden van het eerste amendement een rol speelden, maar dat het bij de *Smith Act* om een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting ging, nu voldaan werd aan de beroemde 'clear and present danger' test uit *Schenck v. United States* (*Supreme Court of the United States*, 249 U.S. 47, (1919)), omdat de activiteiten van de Amerikaanse communistische partij zo duidelijk gericht waren op het omverwerpen van de wettige regering: het is, zo het Hof, niet nodig te wachten met ingrijpen totdat de staatsgreep begonnen is.

Deze aanvaarding door het Hooggerechtshof van anticommunistische wetgeving uit de jaren veertig en vijftig heeft geen stand gehouden. In een aantal arresten, te beginnen met *Yates v. United States* (*Supreme Court of the United States*, 354 U.S. 298 (1957)) is het Hof stap voor stap strenger geworden in zijn interpretatie van de grenzen aan de inperking van politieke meningsvorming en associatie. In *Brandenburg v. Ohio* (*Supreme Court of the United States*, 395 U.S. 444 (1969)) oordeelde het Hooggerechtshof dat het eerste en veertiende amendement de vrijheid van meningsuiting ook dan beschermen als deze gericht is op het propageren van het gebruik van geweld, tenzij duidelijk is dat deze propaganda erop is gericht om dit geweld ook onmiddellijk aan te stichten en het bovendien waarschijnlijk is dat het zulk effect ook daadwerkelijk zal hebben. In *Hess v. Indiana* (*Supreme Court of the United States*, 414 U.S. 105, (1973)) scherpte het Hof dit criterium verder aan: alleen indien het zeer waarschijnlijk is dat iemands woorden of handelingen zullen resulteren in onmiddellijk gebruik van geweld is een verbod of veroordeling mogelijk. Sinds *Hess* is het aldus vrijwel ondenkbaar geworden dat een politieke organisatie of haar leden nog wegens dier politieke opvattingen verboden en/of strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Of dit ook geldt voor buitenlandse organisaties is niet duidelijk: de rechtspraak heeft zich altijd geconcentreerd op nationale organisaties, met name de communistische partij van de VS. Een verbod op een politieke partij is aldus niet als zodanig ondenkbaar onder het eerste en veertiende amendement van de constitutie,

maar de drempel die genomen moet worden om een dergelijk verbod ook daadwerkelijk te kunnen effectueren ligt dermate hoog dat het een praktische onmogelijkheid oplevert.

2.5 Frankrijk

In Frankrijk heeft het zeer lang geduurd voordat politieke partijen als relevante maatschappelijke factoren een dominante rol in het politieke en maatschappelijke leven gingen spelen. Dat heeft veel te maken met de grote invloed die het denken van Jean-Jacques Rousseau in de Franse Revolutie van 1789 gespeeld heeft: de weerzin die hij in zijn *Du Contrat Social* ventileerde jegens politieke groeperingen resoneerde nog lang door. De *Loi – Le Chapelier* van 1791, die de gilden afschafte en ‘voor eeuwig’ enige vorm van georganiseerde beroepsorganisatie verbood, heeft bijvoorbeeld lange tijd de vorming van vakverenigingen verhinderd, terwijl dit in andere Europese landen een belangrijke katalysator was voor politieke organisatievorming, niet alleen aan socialistische zijde. De Franse wetgever heeft kort na de Restauratie van 1814 iedere vereniging van meer dan twintig personen verboden, een verbod dat in 1834 nog werd uitgebreid naar iedere vereniging met onderafdelingen van meer dan twintig personen, hetgeen ook niet bijzonder bijdroeg aan de proliferatie van politieke verenigingen. Pas in de IIIe Republiek, na 1870 dus, is er in Frankrijk voorzichtig sprake geweest van systematische partijvorming, maar ook toen bleef dit vergeleken met veel andere landen duidelijk minder krachtig of maatschappelijk aanvaard. Tekenend in dit verband is het feit dat nog in 1910 de voorzitter van het *Corps Législatif*, de rechtstreeks gekozen kamer van het parlement, een lid verbood om in deze Kamer namens zijn fractie te spreken.

Aan het begin van de twintigste eeuw is voor het eerst wetgeving tot stand gebracht die zich rechtstreeks richtte op het reguleren van (politieke) organisaties. De op 1 juli 1901 ingevoerde *Loi du 1er juillet 1901 relative aux contrat d'association* voerde het recht op vrije vereniging in, dat eerder in de constitutie van 1848 was opgenomen maar in de *Lois Fondamentaux* van de IIIe Republiek niet als zodanig was erkend en gegarandeerd. Zij schafte de wetgeving van na 1814 over het verbod van verenigingen met meer dan twintig leden af. De wet garandeerde niet slechts de vrijheid van vereniging, maar maakte in artikel 3 ook beperkingen daarop mogelijk: ‘Toute association fondée sur un cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet’ (zie bijlage 3.6.1). De vaststelling dat dit het geval is ligt in handen van een *Tribunal de grande instance*, een regionaal hof in tweede aanleg. Dit kan op verzoek van het OM of van een belanghebbende, aldus artikel 7 van de wet. Deze wet is nog nooit daadwerkelijk gebruikt tegen een (politieke) organisatie, al vormt zij wel de huidige wettelijke grondslag voor de oprichting ervan. Dat heeft vermoedelijk vooral van doen met de invoering van de *Loi sur les groupes de combat et les milices privées* van 10 januari 1936. Artikel 1 van deze wet luidde (zie bijlage 3.6.2):

‘Seront dissous, par décret rendu par le Président de la République en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait:

1° Qui provoqueraient à des manifestations armées dans la rue;

2° Ou qui, en dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées par le Gouvernement, des sociétés d'éducation physique et de sport, présenteraient, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées;

3° Ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement;

4° Ou dont l'activité tendrait à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine;

5° Ou qui auraient pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration.

Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation du décret prévu par le premier alinéa du présent article, devra statuer d'urgence;

6° Ou qui, soit provoqueraient à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propageraient des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence;

7° Ou qui se livreraient, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.'

De betreffende wet verschaft dus de President van de Republiek de bevoegdheid om – door tussenkomst van de Raad van Ministers – niet-statelijke verbanden die het karakter van een militie hadden en waarvan het oogmerk gericht was op het aantasten van het gezag van de Republiek over haar nationale grondgebied (de wet kon dus worden ingezet tegen separatistische bewegingen) en organisaties die zich tegen *la forme républicaine du Gouvernement* keerden, te verbieden. Na de Tweede Wereldoorlog zijn hier nieuwe verbodsgronden aan toegevoegd – het verhinderen van het herstel van de republikeinse legitimiteit, het verheerlijken van de collaboratie met de Duitsers en het aanzetten tot racisme.

Pas de grondwet van de Ve Republiek, die in 1958 is ingevoerd, maakte voor het eerst melding van het bestaan en het belang van politieke partijen. Artikel 4 van de constitutie luidt (zie ook bijlage 3.6.3):

‘(1.) Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

(2.) Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

(3.) La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.'

Deze bepaling vertoont enige overeenkomsten met artikel 21 van het Duitse *Grundgesetz*, maar er zijn ook een aantal opvallende verschillen: voor partijen wordt niet voorgeschreven dat hun interne structuur democratisch dient te zijn (dat is uiteindelijk niet opgenomen in verband met hevig verzet van de Franse communistische partij (PCF), die functioneerde volgens het systeem van het democratisch centralisme), er wordt geen *forum privilegatorium* gecreëerd bij partijverboden en veel wordt overgelaten aan de (organieke) wetgever. Die heeft daar tot op heden geen gebruik van gemaakt en zo is lange tijd de wet van 1936 de enige formele regeling gebleven op grond waarvan politieke organisaties verboden werden. Mede in verband met de relatieve vaagheid van de regeling van artikel 4 verwerpt de Franse *Conseil Constitutionnel* haar eigen bevoegdheid om te oordelen over de eventuele (on)grondwettigheid van politieke partijen. Dat betekent dat de 'normale' bestuursrechtelijke rechtsgang naar de *Conseil d'État* de enige mogelijkheid is voor een politieke partij om tegen een verbod op te komen.

Op grond van de meermalen geamendeerde wet uit 1936 zijn tientallen organisaties door de President verboden. Onder de IVe Republiek (1946-1958) ging het vooral om organisaties die zich op militante wijze keerden tegen de Franse politiek in Indo-China en Algerije. Sinds de inwerkingtreding van de grondwet van 1958 betrof het extreem-linkse, extreemrechtse en separatistische bewegingen, zowel in de metropool als in de overzeese gebieden. Steeds moet daarbij vast staan dat de betreffende organisatie een militant en semimilitair karakter heeft en dat ze haar doelen met geweld wil bereiken. Acties tegen bijvoorbeeld het *Front National* zijn om die reden nooit serieus overwogen, hoewel het op basis van de bestaande wetgeving met betrekking tot antidiscriminatie wel mogelijk is om leden van die partij te vervolgen en te veroordelen, hetgeen ook meerdere malen gebeurd is, ook met de inmiddels geroyeerde partijleider Jean-Marie Le Pen van het *Front National*. Anderzijds heeft de *Conseil d'État* het kenmerk van de gewelddadigheid van een door een verbod getroffen organisatie juist altijd vrij ruim uitgelegd: er is in Frankrijk in de verste verte geen sprake van iets dat lijkt op de *Clear and Present Danger*-test zoals die door het Amerikaanse Hooggerechtshof wordt uitgelegd in *Brandenburg* en *Hess*. Het is volgens de *Conseil* niet nodig dat een organisatie daadwerkelijk met geweld dreigt: het propageren ervan is voldoende, evenals de aanwezigheid van een daadwerkelijk separatistisch doel waarbij het gebruik van geweld niet categorisch wordt uitgesloten (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de *Conseil* inzake *Enbata* (*Conseil d'État*, 4/1 SSR du 8 Octobre 1975, 94477)).

De wet van 10 januari 1936 is in 2012 ingetrokken en vervangen door het nieuwe artikel L 212-1 van de *Code de la Sécurité intérieure*. Dit artikel maakt niet langer de President, maar de Raad van Ministers (die handelt door middel van de *Premier Ministre*)

bevoegd om organisaties te verbieden die een gevaar voor de openbare veiligheid vormen. De bepaling luidt:

‘Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait:

1° Qui provoquent à des manifestations armées dans la rue;

2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées;

3° Ou qui ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement;

4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine;

5° Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration;

6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence;

7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal.’

Het voornaamste verschil met de oude wet is dus dat de President daarin geen formele rol meer speelt. De (administratieve) rechtsgang is dezelfde gebleven, de beperking tot organisaties die een quasi-militair en gewelddadig oogmerk hebben evenzeer.

Bibliografie

Rechtspraak

Duitsland

Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 2/1

BVerfGE 5/85

BVerfGE 24/260

BVerfGE 69/315

BVerfGE 111/382

Bundesverwaltungsgericht

BVerwG, *NJW* 93, 3315

Bundesgerichtshof

BGHZ 154/146

Denemarken

Højesteret

U.1874.479.LHS

U.1941.1070.HKK

Frankrijk

Conseil d'État

Conseil d'État, 4/1 SSR du 8 Octobre 1975, 94477.

Verenigd Koninkrijk

House of Lords

Liversidge v Anderson [1941] UKHL 1 [1941] AC 206

Verenigde Staten

Supreme Court of the United States

Schenck v. United States, 249 U.S. 47, (1919)

American Communications Assn. v. Douds, 339 U.S. 382 (1950)

Dennis v. United States 341 U.S. 494 (1951)

Yates v. United States 354 U.S. 298 (1957)

Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969)

Hess v. Indiana, 414 U.S. 105 (1973)

Wetgeving

Wetgeving Duitsland

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)

Wetgeving Denemarken

Danmarks Riges Grundlov 1953

Lov nr. 120 af 12. April 1934 om Forbud mod at bære Uniform

Lov no. 122 af 28. April 1934 om Tilvirkning og Besiddelse av Vaaben

Lov no. 123 af 28. April 1934 om Forbud mod visse Sammenslutninger

Lov no. 349 af 22. August 1941 om Forbud mod kommunistiske foreninger og mod kommunistisk Virksomhed

Wetgeving Frankrijk

Constitution de la République Française 1958

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées

Code de la Sécurité intérieure

Wetgeving Verenigd Koninkrijk

Emergency Powers (Defence) Act 1939

Defence Regulations 1939

Northern Ireland Special Powers Acts 1922, 1923, 1924

Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972

Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974

Terrorism Act 2000

Wetgeving Verenigde Staten

Alien and Sedition Act

Taft-Harley Act

Internal Security Act

Communist Control Act

United States Code

Literatuur

Alter, M., *Democracy and Extremist Organisations: Legal Answers to Political Challenges in the UK*. Oxford Student Legal Studies Paper nr. 06 (Oxford 2012) 2012, zie www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2109428 (geraadpleegd 13 oktober 2019).

Backes, U., 'Limits of Political Freedom in Democratic Constitutional States – A Comparative Study on Germany, France and the USA', in: *Totalitarismus und Demokratie* 3 (2006), nr. 2, 265-283.

Bourne, A., *Democratic Dilemmas: Why democracies ban political parties* (Routledge 2018).

Bourne, A., 'Security or Tolerance? The Proscription of Political Parties in Democratic States', zie www.ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=16158&EventID=12 (geraadpleegd 13 oktober 2019).

Bourne, A. en Casal Bértoa, F., 'Mapping 'Militant Democracy': Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)', in: *European Constitutional Law Review* 12 (2017), nr. 2, 221-247.

Downs, W., 'How Effective is the Cordon Sanitaire? Lessons from Efforts to Contain the Far Right in Belgium, France, Denmark, and Norway', in: *Journal of Conflict and Violence Research* 4 (2002), nr. 1, 32-51.

Finn, J., 'Electoral regimes and the proscription of anti-democratic parties', in: *Terrorism and Political Violence* 12 (2000), nr. 3-4, 51-77.

Fox, G.H. en Nolte G., 'Intolerant Democracies', in: *Harvard International Law Journal* 36 (1995), nr. 1, 1-70.

Gordon, D., 'Limits on Extremist Political Parties: A Comparison of Israeli Jurisprudence with that of the United States and West German', in: *Hastings International and Comparative Law Review* 10 (1987), nr. 2, 347-400.

Lorentz, S., 'Bans on political parties – The limitation of free political competition by the German Federal Constitutional Court', in: *Ritsumeikan Law Review* 31 (2014), 181-192, zie www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr31/16lorentz.pdf (geraadpleegd 27 oktober 2019).

Macklin, G., 'Only Bullets will Stop Us!' – The Banning of National Action in Britain', in: *Perspectives on Terrorism* 12 (2018), nr. 6, 104-122, zie: www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a7-macklin.pdf (geraadpleegd 20 oktober 2019).

Mersel, Y., 'The dissolution of political parties: The problem of internal democracy', in: *International Journal of Constitutional Law* 4 (2006), nr. 1, 84-113, zie <https://doi.org/10.1093/icon/moi053> (geraadpleegd 27 oktober 2019).

Simpson, B., *In the Highest Degree Odious: Detention without Trial in Wartime Britain* (Oxford Scholarship Online, 2012).

Websites

Henley, J., 'France plans to outlaw far-right group of would-be assassin', *The Guardian* (30 juli 2002), zie www.theguardian.com/world/2002/jul/30/thefarright.france (geraadpleegd 2 december 2019).

Rawlinson, K., 'Britain First leaders jailed over anti-Muslim hate crimes', *The Guardian* (7 maart 2018), zie www.theguardian.com/world/2018/mar/07/britain-first-leaders-convicted-of-anti-muslim-hate-crimes (geraadpleegd 20 maart 2019).

Schultz, D., 'Political Parties' *The First Amendment Encyclopedia*, zie www.mtsu.edu/first-amendment/article/1139/political-parties (geraadpleegd 19 november 2019).

'Proscribed terrorist groups or organisations', *GOV.UK* (12 juli 2013), zie www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-organisations--2 (geraadpleegd 13 oktober 2019).

'National Action becomes first extreme right-wing group to be banned in UK', *GOV.UK* (16 december 2016), zie www.gov.uk/government/news/national-action-becomes-first-extreme-right-wing-group-to-be-banned-in-uk (geraadpleegd 11 november 2019).

'National Action cases - statement and factsheet', *GOV.UK* (12 november 2018), zie www.homeofficemedia.blog.gov.uk/2018/11/12/national-action-cases-statement-and-factsheet/ (geraadpleegd 11 november 2019).

'Monthly update - concluded investigations', *The Electoral Commission* (15 juli 2019), zie www.electoralcommission.org.uk/monthly-update-concluded-investigations-8 (geraadpleegd 20 oktober 2019).

'Election Offences', *CPS* (oktober 2019), zie www.cps.gov.uk/legal-guidance/election-offences (geraadpleegd 20 oktober 2019).

'France debates whether to ban religious political parties', *Evangelical Focus* (23 oktober 2019), zie www.evangelicalfocus.com/europe/4841/France_debates_whether_to_ban_religious_political_parties (geraadpleegd 2 december 2019).

Deel 3. Bijlagen

3.1 Denemarken

3.1.1 Grundlov

(bron:

www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx)

78

- (1) Citizens shall, without previous permission, be free to form associations for any lawful purpose.
- (2) Associations employing violence, or aiming at the attainment of their object by violence, by instigation to violence, or by similar punishable influence on persons holding other views, shall be dissolved by court judgement.
- (3) No association shall be dissolved by any government measure; but an association may be temporarily prohibited, provided that immediate proceedings be taken for its dissolution.
- (4) Cases relating to the dissolution of political associations may, without special permission, be brought before the Supreme Court of Justice of the Realm.
- (5) The legal effects of the dissolution shall be determined by statute.

3.1.2 Folketing (Parliamentary) Elections Act

(bron:

www.legislationline.org/download/id/7670/file/Denmark_Parliamentary_election_act_2014_en.pdf)

12.

(1) New parties wishing to participate in a general election must apply for registration with the Minister for Economic Affairs and the Interior not later than noon 15 days prior to election day. This application must be accompanied by declarations from voters whose number corresponds to 1/175 of all valid votes cast in the last general election as a minimum. No voters' declarations are required in the case of the party of the German minority.

(2) The voters' declarations are to be stated on a form which has been approved by the Election Board in advance, cf section 17. The approval remains valid for three years counting from the day of the approval. In connection with approval of the form the Election Board will decide whether the name of the new party can be approved, cf. section 13. Approval of the party name remains valid for the same term as approval of the form. An application for approval of a form regarding a new party whose name is non-approvable, cf section 13, cannot be filed until 30 days before expiry of the period during which the name cannot be approved.

(3) The Election Board may extend approval of the form and party name by one year upon request, to be calculated from expiry of the previous approval if there is reason to believe that registration of the party will take place within the time of the extension. In special cases extension may be granted more than once. Any request for extension, apart from exceptional circumstances, must be received by the day the previous approval expires. If a request for extension of approval is received by the ultimate date of the previous approval, the approval shall be upheld until the validity of the request has been decided.

(4) If the party has not been registered within the stipulated time of approval for the party's voters' declaration form, including any extension allowed, cf subsections (2) and (3), the person in respect of which the voters' declaration form has been approved cannot apply for approval of a form carrying the same party name until one year after the previous approval has expired. However, this rule shall not apply if other persons are prevented from obtaining approval of the party name under section 13 subsections (1)(ii) and (v) and subsection (2).

(5) The voters' declarations must, in order to be included, be duly completed, with distinct indication of the name of the voter, CRS number, permanent address, and be signed and dated by the voter in his or her own handwriting. The declarations must furthermore be furnished with a certificate from the municipality where the voter at the time of signing the declaration fulfils 4 the conditions to be included in the electoral register, attesting to the fulfilment by the voter of the conditions of franchise for the Folketing at the time of issuing the declaration. No attestation shall take place where the voter is deceased after the declaration was issued.

(6) After attestation, the local council in the municipality where the voter at the time of signing the declaration fulfils the conditions to be included in the electoral register shall send the voter's declaration to the appropriate voter. The voter shall then himself or herself forward the declaration to the party if the voter has a continued interest in participating in the registration of the appropriate party. In forwarding the voter's declaration, the the local council shall inform the voter accordingly. The the local council shall return voters' declarations which do not fulfil the conditions for attestation to the party, with indication of the reason for not granting its attestation.

(7) A voter's declaration shall not be included, however, if it- (i) was made 18 months or more before registration of the party, cf. subsection (1); or, (ii) was made by a voter who has already issued a declaration in favour of a party registered according to subsection (1).

(8) An application for registration of a party remains valid until the first general election is subsequently held, however, for one year from the day of registration as a minimum.

(9) The Minister for Economic Affairs and the Interior shall keep the voters' declarations as long as the application for registration remains valid and shall subsequently destroy them.

3.2. Verenigd Koninkrijk

3.2.1 Registration of Political Parties Act 1998

(bron: www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/48/body/enacted)

2 Applications for registration

- (1) A party may apply for inclusion in the register by sending to the registrar—
- (a) an application which complies with the requirements of Schedule 1, and
 - (b) a declaration that the party intends to have one or more candidates at a relevant election.
- (2) The following elections are relevant for this purpose—
- (a) parliamentary elections,
 - (b) elections to the European Parliament,
 - (c) elections to the Scottish Parliament,
 - (d) elections to the National Assembly for Wales,
 - (e) elections to the New Northern Ireland Assembly,
 - (f) local government elections, and
 - (g) local elections in Northern Ireland.

3.2.2 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

(bron: www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents)

Part II Registration of Political Parties

Requirement for registration

22 Parties to be registered in order to field candidates at elections.

(1) Subject to subsection (4), no nomination may be made in relation to a relevant election unless the nomination is in respect of—

- (a) a person who stands for election in the name of a qualifying registered party; or
- (b) a person who does not purport to represent any party; or
- (c) a qualifying registered party, where the election is one for which registered parties may be nominated.

(2) For the purposes of subsection (1) a party (other than a minor party) is a “qualifying registered party” in relation to a relevant election if—

(a) the constituency, [F1 police area,] local government area or electoral region in which the election is held—

(i) is in England, Scotland or Wales, or

(ii) is the electoral region of Scotland or Wales, and the party was, [F2 on the day (“the relevant day”) which is two days before the last day for the delivery of nomination papers at that election], registered in respect of that part of Great Britain in the Great Britain register maintained by the Commission under section 23, or

(b) the constituency, district electoral area or electoral region in which the election is held—

(i) is in Northern Ireland, or

(ii) is the electoral region of Northern Ireland, and the party was, [F3 on the relevant day], registered in the Northern Ireland register maintained by the Commission under that section.

[F4(2A) For the purposes of subsection (2) any day falling within rule 2(1) of the parliamentary elections rules in Schedule 1 to the Representation of the People Act 1983 [F5(subject to rule 2(2A))] shall be disregarded.]

(3) For the purposes of subsection (1) a person does not purport to represent any party if either—

(a) the description of the candidate given in his nomination paper, is—

(i) “Independent”, or

(ii) where the candidate is the Speaker of the House of Commons seeking re-election, “The Speaker seeking re-election”; or

(b) no description of the candidate is given in his nomination paper.

(4) Subsection (1) does not apply in relation to any parish or community election.

(5) The following elections are relevant elections for the purposes of this Part—

(a) parliamentary elections,

(b) elections to the European Parliament,

- (c) elections to the Scottish Parliament,
- (d) elections to the National Assembly for Wales,
- (e) elections to the Northern Ireland Assembly, [F6(ea) elections of police and crime commissioners,]
- (f) local government elections, and
- (g) local elections in Northern Ireland.

(6) For the purposes of this Act a person stands for election in the name of a registered party if his nomination paper includes a description authorised by a certificate issued by or on behalf of the registered nominating officer of the party.

The registers of political parties

23 The new registers.

(1) In place of the register of political parties maintained by the registrar of companies under the Registration of Political Parties Act 1998, there shall be the new registers of political parties mentioned in subsection (2) which—

- (a) shall be maintained by the Commission, and
- (b) (subject to the provisions of this section) shall be so maintained in such form as the Commission may determine.

(2) The new registers of political parties are—

- (a) a register of parties that intend to contest relevant elections in one or more of England, Scotland and Wales (referred to in this Act as “the Great Britain register”); and
- (b) a register of parties that intend to contest relevant elections in Northern Ireland (referred to in this Act as “the Northern Ireland register”).

(3) Each party registered in the Great Britain register shall be so registered in respect of one or more of England, Scotland and Wales; and the entry for each party so registered shall be marked so as to indicate—

- (a) the part or parts of Great Britain in respect of which it is registered; and
- (b) if the party is a minor party, that it is such a party.

(4) A party may be registered under this Part in both of the new registers, but where a party is so registered—

- (a) the party as registered in the Great Britain register, and
 - (b) the party as registered in the Northern Ireland register,
- shall constitute two separate registered parties.

(5) In such a case—

(a) the party shall for the purposes of this Act be so organised and administered as to secure that the financial affairs of the party in Great Britain are conducted separately from those of the party in Northern Ireland;

(b) the financial affairs of the party in Great Britain or (as the case may be) Northern Ireland, shall accordingly constitute for those purposes the financial affairs of the party as registered in the Great Britain register or (as the case may be) the Northern Ireland register; and

(c) any application for the registration of a party in accordance with subsection (4) shall similarly be made and determined by reference to the party's organisation and activities in Great Britain and Northern Ireland respectively.

(6) The Secretary of State may by order make provision for the transfer to the Commission of any property, rights and liabilities to which the registrar of companies is entitled or subject in connection with his functions under the Registration of Political Parties Act 1998; and an order under this subsection may in particular provide for the order to have effect despite any provision (of whatever nature) which would prevent or restrict the transfer of the property, rights or liabilities otherwise than by the order.

24 Office-holders to be registered.

(1) For each registered party there shall be—

- (a) a person registered as the party's leader;
- (b) a person registered as the party's nominating officer; and
- (c) a person registered as the party's treasurer;

but the person registered as leader may also be registered as nominating officer or treasurer (or both).

(2) The person registered as a party's leader must be—

- (a) the overall leader of the party; or
- (b) where there is no overall leader of the party, a person who is the leader of the party for some particular purpose.

(3) The person registered as a party's nominating officer must have responsibility for the arrangements for—

- (a) the submission by representatives of the party of lists of candidates for the purpose of elections;
- (b) the issuing of such certificates as are mentioned in section 22(6); and
- (c) the approval of descriptions and emblems used on nomination and ballot papers at elections.

(4) The person registered as a party's treasurer shall be responsible for compliance on the part of the party—

- (a) with the provisions of Parts 3, 4 and 4A (accounting requirements and control of donations, loans and certain other transactions)
- (b) unless a person is registered as the party's campaigns officer in accordance with section 25, with the provisions of Parts V to VII (campaign expenditure, third party expenditure and referendums) and Schedules 3 to 5 to the Recall of MPs Act 2015 (financial controls on recall petitions) as well.

(5) In the case of a party with accounting units the person registered as the party's treasurer shall, in relation to the provisions of Part III, be responsible for compliance on the part of the party's central organisation (rather than of the party).

(6) Where—

- (a) the person registered as a party's treasurer dies, or
- (b) his appointment as treasurer terminates for any other reason,

then, until such time as another person is registered as the party's treasurer in pursuance of an application under section 31(3)(a), the appropriate person shall be treated for all purposes of this Act (except subsection (8)) as if he were registered also as its treasurer.

(7) In subsection (6) "the appropriate person" means—

(a) the person registered as the party's leader; or

(b) if that person is also registered as its treasurer but not as its nominating officer, the person registered as its nominating officer; or

(c) if that person is also registered both as its treasurer and as its nominating officer, any other officer of the party registered in accordance with Schedule 4.

(8) A person commits an offence if—

(a) he is registered as treasurer of a registered party, and

(b) he has been convicted, at any time within the period of five years ending with the date of registration, of any offence under this Act or of any other offence committed in connection with a relevant election, an election to the Gibraltar Parliament, a referendum within the meaning of Part VII or a recall petition within the meaning of the Recall of MPs Act 2015 (see section 1(2) of that Act).

(9) Where a person registered as treasurer of a registered party is convicted of an offence falling within subsection (8)(b), his appointment as treasurer of the party shall terminate on the date of the conviction.

(10) In connection with the registration of a party in both the Great Britain register and the Northern Ireland register in accordance with section 23(4)—

(a) a person may be registered in the Northern Ireland register as leader of the separate party registered in that register if (although not such a leader of the party as is mentioned in subsection (2) above) he is leader of the party in Northern Ireland; and

(b) references to a person's responsibilities in subsection (3) or (4) above shall be read as references to the responsibilities that he will have with respect to the separate party registered in the Great Britain register or the Northern Ireland register, as appropriate.

25 Parties with campaigns officers.

(1) In the case of any registered party a person—

(a) may be registered as the party's campaigns officer, and

(b) may be so registered whether or not he is also registered as the party's leader or nominating officer (or both).

(2) The person registered as a party's campaign officer shall be responsible for compliance on the part of the party with the provisions of Parts V to VII and Schedules 3 to 5 to the Recall of MPs Act 2015 (financial controls on recall petitions) .

(3) So long as a party is registered as a party with a campaigns officer, section 24(6), (8) and (9) shall apply in relation to a person registered as the party's campaigns officer as they apply in relation to a person registered as treasurer of the party, except that in section 24(6) the reference to the appropriate person shall be read as a reference to the person registered as treasurer of the party.

(4) The person registered as a party's campaigns officer may appoint, on such terms as he may determine, one or more deputy campaigns officers of the party for the purposes of Part V, but not more than 12 persons may hold such appointments at the same time.

(5) For the purposes of this section—

(a) the provisions of section 74(2) to (10) shall apply in relation to a party's campaigns officer and the appointment of a person as deputy campaigns officer as they apply in relation to a party's treasurer and the appointment of a person as deputy treasurer, and
(b) any reference in those provisions to a treasurer or (as the case may be) deputy treasurer shall accordingly be read as a reference to a campaigns officer or (as the case may be) deputy campaigns officer.

(6) In relation to any time when a party is (or was) registered as a party with a campaigns officer—

(a) the provisions of Part V (other than section 74) and Parts VI and VII shall apply as if any reference to the treasurer of the party were a reference to the registered campaigns officer, and any reference to a deputy treasurer of the party were a reference to a deputy campaigns officer of the party; and

(b) the provisions of Part X (enforcement) shall apply in connection with matters relevant for the purposes of Parts V to VII as if any reference to a person who is or has been the treasurer of the party were a reference to a person who is or has been the registered campaigns officer.

(7) In relation to any time when a party is (or was) registered as a party with a campaigns officer, the provisions of Schedules 3 to 5 to the Recall of MPs Act 2015 shall apply as if any reference to the treasurer of the party were a reference to the registered campaigns officer.

26 Financial structure of registered party: adoption of scheme.

(1) A party may not be registered unless it has adopted a scheme which—

(a) sets out the arrangements for regulating the financial affairs of the party for the purposes of this Act; and

(b) has been approved in writing by the Commission.

(2) The scheme must in particular determine for the purposes of this Act whether the party is to be taken to consist of—

(a) a single organisation with no division of responsibility for the financial affairs and transactions of the party for the purposes of Part III (accounting requirements), or

(b) a central organisation and one or more separate accounting units, that is to say constituent or affiliated organisations each of which is to be responsible for its own financial affairs and transactions for the purposes of that Part.

(3) In the latter case the scheme must—

(a) identify, by reference to organisations mentioned in the party's constitution, those which are to constitute the central organisation and the accounting units respectively; and

(b) give the name of each of those organisations.

(4) The scheme must in every case include such other information as may be prescribed by regulations made by the Commission.

(5) Where a draft scheme is submitted by a party for the Commission's approval, the Commission may either—

- (a) approve the scheme, or
 - (b) give the party a notice requesting it to submit a revised scheme to them, as they think fit.
- (6) If under subsection (5) the Commission request a party to submit a revised scheme, they may specify either or both of the following, namely—
- (a) any matters which they consider should be dealt with in the revised scheme; and
 - (b) any modifications which they consider should be incorporated in it.
- (7) A registered party may at any time notify the Commission that it wishes to replace the scheme for the time being approved in relation to it under this section with a further scheme complying with subsections (1) to (4); and where it so notifies the Commission—
- (a) it shall submit for the Commission’s approval a draft of the replacement scheme;
 - (b) subsections (5) and (6) shall apply in connection with the approval by the Commission of that scheme; and
 - (c) once that scheme has been approved in writing by the Commission it shall have effect as the party’s scheme under this section.
- (8) For the purposes of this section none of the following shall be taken to be a constituent or affiliated organisation in relation to a party—
- (a) a trade union within the meaning of the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 or the Industrial Relations (Northern Ireland) Order 1992;
 - (b) a friendly society registered under the Friendly Societies Act 1974 [a registered society within the meaning of the Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 or a society registered (or deemed to be registered) under] the Industrial and Provident Societies Act (Northern Ireland) 1969;
 - (c) any other organisation specified, or of a description specified, in an order made by the Secretary of State on the recommendation of the Commission.
- (9) In this section “constitution”, in relation to a party, means the document or documents (of whatever name) by which the structure and organisation of the party is determined.
- (10) In connection with the registration of a party in both the Great Britain register and the Northern Ireland register, subsection (1)(a) and the other provisions of this section apply (in accordance with section 23(5)) separately in relation to the party in Great Britain and the party in Northern Ireland, and in that connection—
- (a) any reference in this section to a constituent or affiliated organisation in relation to the party shall be read as a reference to a constituent or affiliated organisation in relation to the party in Great Britain or the party in Northern Ireland, as appropriate; and
 - (b) any reference in this Part to the party’s constitution shall be read as a reference to the party’s constitution so far as relating to the party in Great Britain or the party in Northern Ireland, as appropriate;
- and the party’s scheme must show that the financial affairs of the party in Great Britain will be conducted separately from those of the party in Northern Ireland.
- (11) For the purposes of this Act—

- (a) “accounting unit” means a constituent or affiliated organisation falling within paragraph (b) of subsection (2);
- (b) a registered party is a “party with accounting units” if the party’s scheme under this section identifies the party as being one falling within that paragraph; and
- (c) in the case of such a party, the “central organisation” of the party is the central organisation referred to in that paragraph.

28 Registration of parties.

(1) A party may apply to be registered under this Part by sending to the Commission an application which—

- (a) complies with the requirements of Part I of Schedule 4, and
- (b) is accompanied by a declaration falling within subsection (2).

(2) The declarations falling within this subsection are—

(a) a declaration that the party—

(i) intends to contest one or more relevant elections in Great Britain and one or more such elections in Northern Ireland, and

(ii) is accordingly applying to be registered (as two such separate parties as are mentioned in section 23(4)) in both the Great Britain register and the Northern Ireland register;

(b) a declaration that the party—

(i) intends to contest one or more relevant elections (which will not be confined to one or more parish or community elections) in Great Britain only, and

(ii) is accordingly applying to be registered in the Great Britain register only;

(c) a declaration that the party—

(i) intends to contest one or more relevant elections in Northern Ireland only, and

(ii) is accordingly applying to be registered in the Northern Ireland register only;

(d) a declaration that the party—

(i) intends only to contest one or more parish or community elections, and

(ii) is accordingly applying to be registered in the Great Britain register only.

(3) A declaration falling within paragraph (a), (b) or (d) of subsection (2) must specify the part or parts of Great Britain in respect of which the party is applying to be registered in the Great Britain register.

(3A) A declaration under subsection (2)(a) or (b) which specifies that the party is applying to be registered in respect of England may include a statement that the party intends to contest one or more elections to the European Parliament in the combined region.

(4) Where a party sends an application to the Commission in accordance with subsection (1), the Commission shall grant the application unless in their opinion the party proposes a registered name which—

(a) would either—

(i) be the same as that of a party which is already registered in the register in which that party is applying to be registered, or

- (ii) be likely to result in electors confusing that party with a party which is already registered in respect of the relevant part of the United Kingdom,
 - (b) comprises more than six words,
 - (c) is obscene or offensive,
 - (d) includes words the publication of which would be likely to amount to the commission of an offence,
 - (da) would be likely, were it to appear on a ballot paper issued at an election—
 - (i) to result in an elector being misled as to the effect of his vote, or
 - (ii) to contradict, or hinder an elector's understanding of, any directions for his guidance in voting given on the ballot paper or elsewhere.
 - (e) includes any script other than Roman script, or
 - (f) includes any word or expression prohibited by order made by the Secretary of State after consulting the Commission,
- or it appears to the Commission that the party has failed to adopt a scheme approved under section 26.
- (5) In subsection (4)(a) “already registered in respect of the relevant part of the United Kingdom” means—
- (a) in connection with registration of the applicant party in the Great Britain register, already registered in respect of any part of Great Britain in respect of which that party is applying to be registered;
 - (b) in connection with registration of the applicant party in the Northern Ireland register, already registered in that register.
- (6) An order under subsection (4)(f) may except the use of a word or expression from the prohibition in specified circumstances.
- (7) If—
- (a) at any time two or more applications for registration are pending each of which would (in the absence of the other or others) fall to be granted by the Commission, but
 - (b) the registered names proposed by the applicant parties are such that, if one of those names was already registered in pursuance of the application in question, the Commission would be required to refuse the other application or applications by virtue of subsection (4)(a),
- the Commission shall determine by reference to the history of each of the applicant parties which of them has, in the Commission’s opinion, the greater or greatest claim to the name proposed by it, and shall then grant the application by that party and refuse the other application or applications.
- (8) Where the Commission grant an application by a party under this section, they shall include in the party’s entry in the register—
- (a) the particulars, apart from home addresses, given in the application in accordance with paragraphs 2 to 4, 5(2) and 6 of Schedule 4;
 - (b) the date of registration.
 - (c) any statement made under subsection (3A); and
 - (d) if the party—
 - (i) is established in Gibraltar (in this Act referred to as a “Gibraltar party”); and

(ii) has made a statement under subsection (3A), a notice that it is a Gibraltar party.]

(9) Where the Commission refuse an application by a party under this section, they shall notify the party of their reasons for refusing the application.

(10) In this Part “the register” means—

(a) in relation to a party registered in the Great Britain register, the Great Britain register, and

(b) in relation to a party registered in the Northern Ireland register, the Northern Ireland register.

37 Party political broadcasts.

(1) A broadcaster shall not include in its broadcasting services any party political broadcast made on behalf of a party which is not a registered party.

(2) In this Act “broadcaster” means—

(a) the holder of a licence under the Broadcasting Act 1990 or 1996 ,

(b) the British Broadcasting Corporation, or

(c) Sianel Pedwar Cymru.

(3) The reference in subsection (1) to a broadcaster includes a reference to the Gibraltar Broadcasting Corporation, but only as respects party political broadcasts relating to elections to the European Parliament.

145 Duties of Commission with respect to ... compliance with controls imposed by the Act etc.

(1) The Commission must monitor, and take all reasonable steps to secure, compliance with—

(a) the restrictions and other requirements imposed by or by virtue of —

(i) sections 24, 31 and 34,

(ii) Parts 3 to 7, and

(iii) sections 143 and 148; and

(b) the restrictions and other requirements imposed by other enactments in relation to—

(i) election expenses incurred by or on behalf of candidates at elections, or

(ii) donations to such candidates or their election agents.

(2) Subsection (1)(b) does not apply in relation to local government elections in Scotland unless and to the extent that the Scottish Ministers by order so provide.

(3) For the purposes of subsection (2), the reference in subsection (1)(b) to any enactment shall include a reference to any enactment comprised in or in an instrument made under an Act of the Scottish Parliament.

(4) Section 156(5) shall apply to an order made by the Scottish Ministers under subsection (2) as it applies to an order made by the Secretary of State under this Act and the reference in that section to enactments shall include a reference to any enactment comprised in or in an instrument made under an Act of the Scottish Parliament.

(5) The power of the Scottish Ministers to make an order under subsection (2) shall be exercisable by statutory instrument subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.

(6) The Scottish Ministers shall reimburse the Commission for any expenditure incurred by them which is attributable to the exercise of any function conferred by virtue of an order made under subsection (2).

(6A) The Commission may prepare and publish guidance setting out, in relation to any requirement referred to in subsection (1), their opinion on any of the following matters—

(a) what it is necessary, or is sufficient, to do (or avoid doing) in order to comply with the requirement;

(b) what it is desirable to do (or avoid doing) in view of the purpose of the requirement.

(6B) Each report by the Commission under paragraph 20 of Schedule 1 shall set out the steps the Commission have taken during the year in question to secure compliance with the restrictions and other requirements mentioned in subsection (1).

(7) In this section, section 148 and Schedule 19B —

- “election” means a relevant election for the purposes of Part II;

- “election agent” includes a sub-agent.

3.2.3 Defense (General) Regulations 1939

(bron: *Liversidge v Anderson* [1941] UKHL 1 [1941] AC 206)

Article 18B

If the Secretary of State has reasonable cause to believe any person to be of hostile origin or associations or to have been recently concerned in acts prejudicial to the public safety or the defence of the realm or in the preparation or instigation of such acts and that by reason thereof it is necessary to exercise control over him, he make an order against that person directing that he be detained.

(1A.) If the Secretary of State has reasonable cause to believe any person to have been or to be a member of, or to have been or to be active in the furtherance of the objects of, any such organization as is hereinafter mentioned, and that it is necessary to exercise control over him, he may make an order against that person directing that he be detained. The organizations hereinbefore referred to are any organizations as respects which the Secretary of State is satisfied that either

- (a) the organization is subject to foreign influence or control, or
- (b) the persons in control of the organization have or have had associations with persons concerned in the government of, or sympathies with the system of government of, any Power with which His Majesty is at war, and in either case that there is danger of the utilization of the organization for purposes prejudicial to the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order, the efficient prosecution of any war in which His majesty may be engaged, or the maintenance of supplies or services essential to the life of the community.

3.2.4 Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922

(bron: www.cain.ulster.ac.uk/hms0/spa1922.htm)

1. (1) The civil authority shall have power, in respect of persons, matters and things within the jurisdiction of the Government of Northern Ireland, to take all such steps and issue all such orders as may be necessary for preserving the peace and maintaining order, according to and in the execution of this Act and the regulations contained in the Schedule thereto, or such regulations as may be made in accordance with the provisions of this Act (which regulations, whether contained in the said Schedule or made as aforesaid, are in this Act referred to as "the regulations"): Provided that the ordinary course of law and avocations of life and the enjoyment of property shall be interfered with as little as may be permitted by the exigencies of the steps required to be taken under this Act. (...)

24. (1) Any person who does any act with a view to promoting or calculated to promote the objects of an unlawful association within the meaning of section 7 of the Criminal Law and Procedure (Ireland) Act, 1887, shall be guilty of an offence against these regulations.

(2) If any person, without lawful authority or excuse, has in his possession any document relating or purporting to relate to the affairs of any such association, or emanating or purporting to emanate from an officer of any such association, or addressed to the person as an officer or member of any such association, or indicating that he is an officer or member of any such association, that person shall be guilty of an offence against these regulations unless he proves that he did not know or had no reason to suspect that the document was of any such character as aforesaid or that he is not an officer or member of the association. Where a person is charged with having in his possession any such document, and the document was found on premises in his occupation, or under his control, or in which he has resided, the document shall be presumed to have been in his possession unless the contrary is proved.

3.2.5 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973

(bron: www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/53/pdfs/ukpga_19730053_en.pdf)

19. (...)

(3) The organisations specified in Schedule 2 to this Act are proscribed organisations for the purposes of this section ; and any organisation which passes under a name mentioned in that Schedule shall be treated as proscribed, whatever relationship (if any) it has to any other organisation of the same name.

(4) The Secretary of State may by order add to Schedule 2 to this Act any organisation that appears to him to be concerned in terrorism or in promoting or encouraging it.

(5) The Secretary of State may also by order remove an organisation from Schedule 2 to this Act.

(6) The possession by a person of a document addressed to him as a member of a proscribed organisation, or relating or purporting to relate to the affairs of a proscribed organisation, or emanating or purporting to emanate from a proscribed organisation or officer of a proscribed organisation, shall be evidence of that person belonging to the organisation at the time when he had the document in his possession.

3.2.6 Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974

(bron:

www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/56/enacted#targetText=1974%20CHAPTER%2056,terrorism%2C%20and%20for%20connected%20purposes.)

1 Proscribed organisations

(1) Subject to subsection (6) below, if any person—

(a) belongs or professes to belong to a proscribed organisation ;

(b) solicits or invites financial or other support for a proscribed organisation, or knowingly makes or receives any contribution in money or otherwise to the resources of a proscribed organisation; or

(c) arranges or assists in the arrangement or management of, or addresses, any meeting of three or more persons (whether or not it is a meeting to which the public are admitted) knowing that the meeting is to support, or to further the activities of, a proscribed organisation, or is to be addressed by a person belonging or professing to belong to a proscribed organisation, he shall be liable—

(i) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding £400, or both, and

(ii) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years or to a fine, or both.

(2) Any organisation for the time being specified in Schedule 1 to this Act is a proscribed organisation for the purposes of this Act; and any organisation which passes under a name mentioned in that Schedule shall be treated as proscribed, whatever relationship (if any) it has to any other organisation of the same name.

(3) The Secretary of State may by order add to Schedule 1 to this Act any organisation that appears to him to be concerned in terrorism occurring in the United Kingdom and connected with Northern Irish affairs, or in promoting or encouraging it.

(4) The Secretary of State may also by order remove an organisation from Schedule 1 to this Act.

(5) In this section " organisation " includes an association or combination of persons.

(6) A person belonging to a proscribed organisation shall not be guilty of an offence under this section by reason of belonging to the organisation if he shows that he became a member when it was not a proscribed organisation and that he has not since then taken part in any of its activities at any time while it was a proscribed organisation.

In this subsection the reference to a person becoming a member of an organisation shall be taken to be a reference to the only or last occasion on which he became a member.

(7) The court by or before which a person is convicted of an offence under this section may order the forfeiture of any money or other property which, at the time of the offence, he had in his possession or under his control for the use or benefit of the proscribed organisation.

PART II Exclusion Orders

3 Orders to prevent terrorism

(1) The Secretary of State may exercise the powers conferred on him by this Part of this Act in such way as appears to him expedient to prevent acts of terrorism (whether in Great Britain or elsewhere) designed to influence public opinion or Government policy with respect to affairs in Northern Ireland.

(2) In deciding whether to exercise his powers under this section in relation to a person who is ordinarily resident in Great Britain, the Secretary of State shall have regard to the question whether that person's connection with any territory outside Great Britain is such as to make it appropriate that an order should be made against him under this section.

(3) If the Secretary of State is satisfied that—

(a) any person (whether in Great Britain or elsewhere) is concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, or

(b) any person is attempting or may attempt to enter Great Britain with a view to being concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, the Secretary of State may make an order against that person prohibiting him from being in, or entering, Great Britain.

(4) An order shall not be made under this section against a person who is a citizen of the United Kingdom and Colonies and who—

(a) is at the time ordinarily resident in Great Britain, and has then been ordinarily resident in Great Britain throughout the last 20 years, or

(b) was born in Great Britain and has, throughout his life, been ordinarily resident in Great Britain.

Paragraph (a) shall be construed in accordance with Schedule 2 to this Act.

(5) When any question arises under this Act whether or not a person is exempted by subsection (4) above, it shall lie on the person asserting it to prove that he is.

(6) An order made under the preceding provisions of this section is referred to in this Act as an " exclusion order ".

(7) An exclusion order may be revoked at any time by a further order made by the Secretary of State.

(8) If—

(a) a person subject to an exclusion order fails to comply with the order at a time after he has been served with notice of the making of the order, or

(b) a person is knowingly concerned in arrangements for securing or facilitating the entry into Great Britain of a person whom he knows, or has reasonable cause to believe, to be a person subject to an exclusion order, or

(c) a person knowingly harbours a person whom he knows, or has reasonable cause to believe, to be a person subject to an exclusion order,
he shall be liable—

(i) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding £400, or both, and

(ii) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years, or to a fine, or both.

3.2.7 Terrorism Act 2000

(bron: www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/3)

3 Proscription.

(1) For the purposes of this Act an organisation is proscribed if—

- (a) it is listed in Schedule 2, or
- (b) it operates under the same name as an organisation listed in that Schedule.

(2) Subsection (1)

(b) shall not apply in relation to an organisation listed in Schedule 2 if its entry is the subject of a note in that Schedule.

(3) The Secretary of State may by order—

- (a) add an organisation to Schedule 2;
- (b) remove an organisation from that Schedule;
- (c) amend that Schedule in some other way.

(4) The Secretary of State may exercise his power under subsection (3)(a) in respect of an organisation only if he believes that it is concerned in terrorism.

(5) For the purposes of subsection (4) an organisation is concerned in terrorism if it—

- (a) commits or participates in acts of terrorism,
- (b) prepares for terrorism,
- (c) promotes or encourages terrorism, or
- (d) is otherwise concerned in terrorism.

(5A) The cases in which an organisation promotes or encourages terrorism for the purposes of subsection (5)(c) include any case in which activities of the organisation—

- (a) include the unlawful glorification of the commission or preparation (whether in the past, in the future or generally) of acts of terrorism; or
- (b) are carried out in a manner that ensures that the organisation is associated with statements containing any such glorification.

(5B) The glorification of any conduct is unlawful for the purposes of subsection (5A) if there are persons who may become aware of it who could reasonably be expected to infer that what is being glorified, is being glorified as—

- (a) conduct that should be emulated in existing circumstances, or
- (b) conduct that is illustrative of a type of conduct that should be so emulated.

(5C) In this section— “glorification” includes any form of praise or celebration, and cognate expressions are to be construed accordingly; “statemen” includes a communication without words consisting of sounds or images or both.

(6) Where the Secretary of State believes—

(a) that an organisation listed in Schedule 2 is operating wholly or partly under a name that is not specified in that Schedule (whether as well as or instead of under the specified name), or

(b) that an organisation that is operating under a name that is not so specified is otherwise for all practical purposes the same as an organisation so listed,

he may, by order, provide that the name that is not specified in that Schedule is to be treated as another name for the listed organisation.

(7) Where an order under subsection (6) provides for a name to be treated as another name for an organisation, this Act shall have effect in relation to acts occurring while—
(a) the order is in force, and (b) the organisation continues to be listed in Schedule 2, as if the organisation were listed in that Schedule under the other name, as well as under the name specified in the Schedule.

(8) The Secretary of State may at any time by order revoke an order under subsection (6) or otherwise provide for a name specified in such an order to cease to be treated as a name for a particular organisation.

(9) Nothing in subsections (6) to (8) prevents any liability from being established in any proceedings by proof that an organisation is the same as an organisation listed in Schedule 2, even though it is or was operating under a name specified neither in Schedule 2 nor in an order under subsection (6).]

3.3 Verenigde Staten

3.3.1 Constitution of the United States

(bron: <https://www.law.cornell.edu/constitution/index.html>)

Amendment I

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; of the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Amandement XIV

SECTION 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

SECTION 2. Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, excluding Indians not taxed. But when the right to vote at any election for the choice of electors for President and Vice President of the United States, Representatives in Congress, the Executive and Judicial officers of a State, or the members of the Legislature thereof, is denied to any of the male inhabitants of such State, being twenty-one years of age, and citizens of the United States, or in any way abridged, except for participation in rebellion, or other crime, the basis of representation therein shall be reduced in the proportion which the number of such male citizens shall bear to the whole number of male citizens twenty-one years of age in such State.

SECTION 3. No person shall be a Senator or Representative in Congress, or elector of President and Vice President, or hold any office, civil or military, under the United States, or under any State, who, having previously taken an oath, as a member of Congress, or as an officer of the United States, or as a member of any State legislature, or as an executive or judicial officer of any State, to support the Constitution of the United States, shall have engaged in insurrection or rebellion against the same, or given aid or comfort to the enemies thereof. But Congress may by a vote of twothirds of each House, remove such disability.

SECTION 4. The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned. But neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States, or any claim for the loss or emancipation of any slave; but all such debts, obligations and claims shall be held illegal and void.

SECTION 5. The Congress shall have power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article.

Amendment XV

SECTION 1. The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude. SECTION 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

3.3.2 Federal Elections Campaign Laws

(bron: www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf, p. 9)

§ 30101. Definitions

(16) The term “political party” means an association, committee, or organization which nominates a candidate for election to any Federal office whose name appears on the election ballot as the candidate of such association, committee, or organization.

3.3.3 United States Code

(bron: www.uscode.house.gov/)

18 U.S. Code §2385 Advocating overthrow of Government

Whoever knowingly or willfully advocates, abets, advises, or teaches the duty, necessity, desirability, or propriety of overthrowing or destroying the government of the United States or the government of any State, Territory, District or Possession thereof, or the government of any political subdivision therein, by force or violence, or by the assassination of any officer of any such government; or

Whoever, with intent to cause the overthrow or destruction of any such government, prints, publishes, edits, issues, circulates, sells, distributes, or publicly displays any written or printed matter advocating, advising, or teaching the duty, necessity, desirability, or propriety of overthrowing or destroying any government in the United States by force or violence, or attempts to do so; or

Whoever organizes or helps or attempts to organize any society, group, or assembly of persons who teach, advocate, or encourage the overthrow or destruction of any such government by force or violence; or becomes or is a member of, or affiliates with, any such society, group, or assembly of persons, knowing the purposes thereof-

Shall be fined under this title or imprisoned not more than twenty years, or both, and shall be ineligible for employment by the United States or any department or agency thereof, for the five years next following his conviction.

If two or more persons conspire to commit any offense named in this section, each shall be fined under this title or imprisoned not more than twenty years, or both, and shall be ineligible for employment by the United States or any department or agency thereof, for the five years next following his conviction.

As used in this section, the terms "organizes" and "organize", with respect to any society, group, or assembly of persons, include the recruiting of new members, the forming of new units, and the regrouping or expansion of existing clubs, classes, and other units of such society, group, or assembly of persons.

(June 25, 1948, ch. 645, 62 Stat. 808 ; July 24, 1956, ch. 678, §2, 70 Stat. 623 ; Pub. L. 87-486, June 19, 1962, 76 Stat. 103 ; Pub. L. 103-322, title XXXIII, §330016(1)(N), Sept. 13, 1994, 108 Stat. 2148 .)

50 U.S. Code §841. Findings and declarations of fact

The Congress finds and declares that the Communist Party of the United States, although purportedly a political party, is in fact an instrumentality of a conspiracy to overthrow the Government of the United States. It constitutes an authoritarian dictatorship within a republic, demanding for itself the rights and privileges accorded to political parties, but denying to all others the liberties guaranteed by the Constitution. Unlike political parties, which evolve their policies and programs through public means, by the reconciliation of a wide variety of individual views, and submit those policies and programs to the electorate at large for approval or disapproval, the policies and programs of the Communist Party are secretly prescribed for it by the foreign leaders of the world Communist movement. Its members have no part in determining its goals, and are not permitted to voice dissent to party objectives. Unlike members of political parties, members of the Communist Party are recruited for indoctrination with respect to its objectives and methods, and are organized, instructed, and disciplined to carry into action slavishly the assignments given them by their hierarchical chieftains. Unlike political parties, the Communist Party acknowledges no constitutional or statutory limitations upon its conduct or upon that of its members. The Communist Party is relatively small numerically, and gives scant indication of capacity ever to attain its ends by lawful political means. The peril inherent in its operation arises not from its numbers, but from its failure to acknowledge any limitation as to the nature of its activities, and its dedication to the proposition that the present constitutional Government of the United States ultimately must be brought to ruin by any available means, including resort to force and violence. Holding that doctrine, its role as the agency of a hostile foreign power renders its existence a clear present and continuing danger to the security of the United States. It is the means whereby individuals are seduced into the service of the world Communist movement, trained to do its bidding, and directed and controlled in the conspiratorial performance of their revolutionary services. Therefore, the Communist Party should be outlawed.

(Aug. 24, 1954, ch. 886, §2, 68 Stat. 775 .)

50 U.S. Code §842. Proscription of Communist Party, its successors, and subsidiary organizations

The Communist Party of the United States, or any successors of such party regardless of the assumed name, whose object or purpose is to overthrow the Government of the United States, or the government of any State, Territory, District, or possession thereof, or the government of any political subdivision therein by force and violence, are not entitled to any of the rights, privileges, and immunities attendant upon legal bodies created under the jurisdiction of the laws of the United States or any political subdivision thereof; and whatever rights, privileges, and immunities which have heretofore been granted to said party or any subsidiary organization by reason of the laws of the United States or any political subdivision thereof, are terminated: Provided, however, That nothing in this section shall be construed as amending the Internal Security Act of 1950, as amended [50 U.S.C. 781 et seq.] (Aug. 24, 1954, ch. 886, §3, 68 Stat. 776 .)

3.3.4 Internal Security Act 1950

(bron: www.loveman.sdsu.edu/docs/1950InternalSecurityAct.pdf)

Sec. 7. (a) Each Communist-action organization (including any organization required, by a final order of the Board, to register as a Communist-action organization) shall, within the time specified in subsection (c) of this section, register with the Attorney General, on a form prescribed by him by regulations, as a Communist-action organization. (b) Each Communist-front organization (including any organization required, by a final order of the Board, to register as a Communist-front organization) shall, within the time specified in subsection (c) of this section, register with the Attorney General, on a form prescribed by him by regulations, as a Communist-front organization.

Sec. 101. As a result of evidence adduced before various committees of the Senate and the House of Representatives, the Congress hereby finds that-

(...)

(14) The detention of persons who there is reasonable ground to believe probably will commit or conspire with others to commit espionage or sabotage is, in a time of internal security emergency, essential to the common defense and to the safety and security of the territory, the people and the Constitution of the United States.

(15) It is also essential that such detention in an emergency involving the internal security of the Nation shall be so authorized, executed, restricted and reviewed as to prevent any interference with the constitutional rights and privileges of any persons, and at the same time shall be sufficiently effective to permit the performance by the Congress and the President of their constitutional duties to provide for the common defense, to wage war, and to preserve, protect and defend the Constitution, the Government and the people of the United States.

3.4 Duitsland

3.4.1 Grundgesetz

(bron: www.gesetze-im-internet.de/gg/)

Artikel 20

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

Artikel 21

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.
- (3) Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.
- (4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (5) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

Artikel 28

- (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und

wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

3.4.2 Parteiengesetz

(bron: www.gesetze-im-internet.de/partg/)

§ 2 Begriff der Partei

(1) Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

(2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Gleiches gilt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Absatz 3 Satz 5 gilt entsprechend.

(3) Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn

1. ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder
2. ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet.

§ 3 Aktiv- und Passivlegitimation

Die Partei kann unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. Das gleiche gilt für ihre Gebietsverbände der jeweils höchsten Stufe, sofern die Satzung der Partei nichts anderes bestimmt.

Zweiter Abschnitt

Innere Ordnung (§6 -16)

§ 6 Satzung und Programm

(1) Die Partei muß eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm haben. Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen, soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält.

(2) Die Satzungen müssen Bestimmungen enthalten über

1. Namen sowie Kurzbezeichnung, sofern eine solche verwandt wird, Sitz und Tätigkeitsgebiet der Partei,
2. Aufnahme und Austritt der Mitglieder,
3. Rechte und Pflichten der Mitglieder,
4. zulässige Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder und ihren Ausschluß (§ 10 Abs. 3 bis 5),

5. zulässige Ordnungsmaßnahmen gegen Gebietsverbände,
 6. allgemeine Gliederung der Partei,
 7. Zusammensetzung und Befugnisse des Vorstandes und der übrigen Organe,
 8. der Beschlußfassung durch die Mitglieder- und Vertreterversammlungen nach § 9 vorbehaltene Angelegenheiten,
 9. Voraussetzung, Form und Frist der Einberufung der Mitglieder- und Vertreterversammlungen sowie Beurkundung der Beschlüsse,
 10. Gebietsverbände und Organe, die zur Einreichung (Unterzeichnung) von Wahlvorschlägen für Wahlen zu Volksvertretungen befugt sind, soweit hierüber keine gesetzlichen Vorschriften bestehen,
 11. eine Urabstimmung der Mitglieder und das Verfahren, wenn der Parteitag die Auflösung der Partei oder des Gebietsverbandes oder die Verschmelzung mit anderen Parteien nach § 9 Abs. 3 beschlossen hat. Der Beschluß gilt nach dem Ergebnis der Urabstimmung als bestätigt, geändert oder aufgehoben,
 12. Form und Inhalt einer Finanzordnung, die den Vorschriften des Fünften Abschnittes dieses Gesetzes genügt.
- (3) Der Vorstand hat dem Bundeswahlleiter
1. Satzung und Programm der Partei,
 2. Namen der Vorstandsmitglieder der Partei und der Landesverbände mit Angabe ihrer Funktionen,
 3. Auflösung der Partei oder eines Landesverbandes
- mitzuteilen. Änderungen zu Satz 1 Nr. 1 und 2 sind bis zum 31. Dezember des jeweiligen Kalenderjahres anzuzeigen. Die Unterlagen können beim Bundeswahlleiter von jedermann eingesehen werden. Abschriften dieser Unterlagen sind auf Anforderung gebührenfrei zu erteilen.
- (4) Bei Parteien, deren Organisation sich auf das Gebiet eines Landes beschränkt (Landesparteien), gelten die in diesem Gesetz für die Partei getroffenen Regelungen für den Landesverband.

§ 7 Gliederung

- (1) Die Parteien gliedern sich in Gebietsverbände. Größe und Umfang der Gebietsverbände werden durch die Satzung festgelegt. Die gebietliche Gliederung muß soweit ausgebaut sein, daß den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist. Beschränkt sich die Organisation einer Partei auf das Gebiet eines Stadtstaates, braucht sie keine Gebietsverbände zu bilden; sie ist Partei im Sinne dieses Gesetzes. Organisatorische Zusammenschlüsse mehrerer Gebietsverbände, die den verbandsmäßigen Aufbau der Parteiorganisation nicht wesentlich beeinträchtigen, sind zulässig.
- (2) Soweit in einer Partei Landesverbände nicht bestehen, gelten die in diesem Gesetz für Landesverbände getroffenen Regelungen für die der Partei folgenden nächstniedrigen Gebietsverbände.

§ 8 Organe

(1) Mitgliederversammlung und Vorstand sind notwendige Organe der Partei und der Gebietsverbände. Durch die Satzung kann bestimmt werden, daß in den überörtlichen Verbänden an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Vertreterversammlung tritt, deren Mitglieder für höchstens zwei Jahre durch Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der nachgeordneten Verbände gewählt werden.

Landesparteien ohne Gebietsverbände (§ 7 Abs. 1 Satz 4) können die Mitgliederversammlung durch eine Vertreterversammlung ersetzen, wenn sie mehr als 250 Mitglieder haben. Vertreterversammlungen können auch für Ortsverbände von mehr als 250 Mitgliedern oder mit großer räumlicher Ausdehnung gebildet werden.

(2) Die Satzung kann weitere der Willensbildung des jeweiligen Gebietsverbandes dienende Einrichtungen (Organe) vorsehen. Sie sind in der Satzung ausdrücklich als solche zu bezeichnen.

§ 9 Mitglieder- und Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung)

(1) Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung) ist das oberste Organ des jeweiligen Gebietsverbandes. Sie führt bei Gebietsverbänden höherer Stufen die Bezeichnung "Parteitag", bei Gebietsverbänden der untersten Stufe die Bezeichnung "Hauptversammlung"; die nachfolgenden Bestimmungen über den Parteitag gelten auch für die Hauptversammlung. Die Parteitage treten mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammen.

(2) Vorstandsmitglieder, Mitglieder anderer Organe des Gebietsverbandes sowie Angehörige des in § 11 Abs. 2 genannten Personenkreises können einer Vertreterversammlung kraft Satzung angehören, dürfen aber in diesem Fall nur bis zu einem Fünftel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder mit Stimmrecht ausgestattet sein.

(3) Der Parteitag beschließt im Rahmen der Zuständigkeiten des Gebietsverbandes innerhalb der Partei über die Parteiprogramme, die Satzung, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Auflösung sowie die Verschmelzung mit anderen Parteien.

(4) Der Parteitag wählt den Vorsitzenden des Gebietsverbandes, seine Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Vorstandes, die Mitglieder etwaiger anderer Organe und die Vertreter in den Organen höherer Gebietsverbände, soweit in diesem Gesetz nichts anderes zugelassen ist.

(5) Der Parteitag nimmt mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht des Vorstandes entgegen und faßt über ihn Beschluß. Der finanzielle Teil des Berichts ist vor der Berichterstattung durch Rechnungsprüfer, die von dem Parteitag gewählt werden, zu überprüfen.

§ 10 Rechte der Mitglieder

(1) Die zuständigen Organe der Partei entscheiden nach näherer Bestimmung der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern. Die Ablehnung eines Aufnahmeantrages braucht nicht begründet zu werden. Allgemeine, auch befristete

Aufnahmesperren sind nicht zulässig. Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen, können nicht Mitglieder einer Partei sein.

(2) Die Mitglieder der Partei und die Vertreter in den Parteiorganen haben gleiches Stimmrecht. Die Ausübung des Stimmrechts kann nach näherer Bestimmung der Satzung davon abhängig gemacht werden, daß das Mitglied seine Beitragspflicht erfüllt hat. Das Mitglied ist jederzeit zum sofortigen Austritt aus der Partei berechtigt.

(3) In der Satzung sind Bestimmungen zu treffen über 1. die zulässigen Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder, 2. die Gründe, die zu Ordnungsmaßnahmen berechtigen, 3. die Parteiorgane, die Ordnungsmaßnahmen anordnen können. Im Falle der Enthebung von Parteiämtern oder der Aberkennung der Fähigkeit zu ihrer Bekleidung ist der Beschluß zu begründen.

(4) Ein Mitglied kann nur dann aus der Partei ausgeschlossen werden, wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt.

(5) Über den Ausschluß entscheidet das nach der Schiedsgerichtsordnung zuständige Schiedsgericht. Die Berufung an ein Schiedsgericht höherer Stufe ist zu gewährleisten. Die Entscheidungen sind schriftlich zu begründen. In dringenden und schwerwiegenden Fällen, die sofortiges Eingreifen erfordern, kann der Vorstand der Partei oder eines Gebietsverbandes ein Mitglied von der Ausübung seiner Rechte bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts ausschließen.

§ 11 Vorstand

(1) Der Vorstand wird mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr gewählt. Er muß aus mindestens drei Mitgliedern bestehen.

(2) Dem Vorstand können Abgeordnete und andere Persönlichkeiten aus der Partei kraft Satzung angehören, wenn sie ihr Amt oder ihr Mandat aus einer Wahl erhalten haben. Der Anteil der nicht nach § 9 Abs. 4 gewählten Mitglieder darf ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen. Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei dürfen nicht in einer der Partei nahestehenden politischen Stiftung vergleichbare Funktionen ausüben.

(3) Der Vorstand leitet den Gebietsverband und führt dessen Geschäfte nach Gesetz und Satzung sowie den Beschlüssen der ihm übergeordneten Organe. Er vertritt den Gebietsverband gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, soweit nicht die Satzung eine abweichende Regelung trifft.

(4) Zur Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes sowie zur Erledigung der laufenden und der besonders dringlichen Vorstandsgeschäfte kann aus der Mitte des Vorstandes ein geschäftsführender Vorstand (Präsidium) gebildet werden. Seine Mitglieder können auch vom Vorstand gewählt oder durch die Satzung bestimmt werden.

§ 12 Allgemeine Parteiausschüsse

(1) Die Mitglieder von allgemeinen Parteiausschüssen und ähnlichen Einrichtungen, die nach der Satzung umfassende Zuständigkeiten für die Beratung oder Entscheidung politischer und organisatorischer Fragen der Partei besitzen, können auch von nachgeordneten Gebietsverbänden gewählt werden.

(2) Der Vorstand und Angehörige des in § 11 Abs. 2 genannten Personenkreises können einem solchen Organ kraft Satzung angehören. Der Anteil der nicht gewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtmitgliederzahl des Organs nicht übersteigen; er kann um weitere Mitglieder mit nur beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann noch unter der Hälfte der Gesamtmitgliederzahl des Organs liegen.

(3) Das Amt der gewählten Mitglieder der in Absatz 1 genannten Organe dauert höchstens zwei Jahre.

§ 13 Zusammensetzung der Vertreterversammlungen

Die Zusammensetzung einer Vertreterversammlung oder eines sonstigen Organs, das ganz oder zum Teil aus Vertretern von Gebietsverbänden besteht, ist in der Satzung festzulegen. Die Zahl der Vertreter des Gebietsverbandes ist in erster Linie nach der Zahl der vertretenen Mitglieder zu bemessen. Die Satzung kann bestimmen, daß die restliche Zahl der Vertreter, höchstens die Hälfte der Gesamtzahl, nach dem Verhältnis der im Bereich des Gebietsverbandes bei vorausgegangenen Wahlen zu Volksvertretungen erzielten Wählerstimmen auf die Gebietsverbände aufgeschlüsselt wird. Die Ausübung des Stimmrechts kann von der Erfüllung der Beitragspflicht des Gebietsverbandes abhängig gemacht werden.

§ 14 Parteischiedsgerichte

(1) Zur Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten der Partei oder eines Gebietsverbandes mit einzelnen Mitgliedern und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung sind zumindest bei der Partei und den Gebietsverbänden der jeweils höchsten Stufe Schiedsgerichte zu bilden. Für mehrere Gebietsverbände der Kreisstufe können gemeinsame Schiedsgerichte gebildet werden.

(2) Die Mitglieder der Schiedsgerichte werden für höchstens vier Jahre gewählt. Sie dürfen nicht Mitglied eines Vorstandes der Partei oder eines Gebietsverbandes sein, in einem Dienstverhältnis zu der Partei oder einem Gebietsverband stehen oder von ihnen regelmäßige Einkünfte beziehen. Sie sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

(3) Die Satzung kann vorsehen, daß die Schiedsgerichte allgemein oder im Einzelfall mit Beisitzern besetzt werden, die von den Streitparteien paritätisch benannt werden.

(4) Für die Tätigkeit des Schiedsgerichts ist eine Schiedsgerichtsordnung zu erlassen, die den Beteiligten rechtliches Gehör, ein gerechtes Verfahren und die Ablehnung eines Mitglieds des Schiedsgerichts wegen Befangenheit gewährleistet.

§ 15 Willensbildung in den Organen

(1) Die Organe fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit nicht durch Gesetz oder Satzung erhöhte Stimmenmehrheit vorgeschrieben ist.

(2) Die Wahlen der Vorstandsmitglieder und der Vertreter zu Vertreterversammlungen und zu Organen höherer Gebietsverbände sind geheim. Bei den übrigen Wahlen kann offen abgestimmt werden, wenn sich auf Befragen kein Widerspruch erhebt.

(3) Das Antragsrecht ist so zu gestalten, daß eine demokratische Willensbildung gewährleistet bleibt, insbesondere auch Minderheiten ihre Vorschläge ausreichend zur Erörterung bringen können. In den Versammlungen höherer Gebietsverbände ist mindestens den Vertretern der Gebietsverbände der beiden nächstniedrigen Stufen ein Antragsrecht einzuräumen. Bei Wahlen und Abstimmungen ist eine Bindung an Beschlüsse anderer Organe unzulässig.

§ 16 Maßnahmen gegen Gebietsverbände

(1) Die Auflösung und der Ausschluß nachgeordneter Gebietsverbände sowie die Amtsenthebung ganzer Organe derselben sind nur wegen schwerwiegender Verstöße gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei zulässig. In der Satzung ist zu bestimmen,

1. aus welchen Gründen die Maßnahmen zulässig sind,
2. welcher übergeordnete Gebietsverband und welches Organ dieses Verbandes sie treffen können.

(2) Der Vorstand der Partei oder eines übergeordneten Gebietsverbandes bedarf für eine Maßnahme nach Absatz 1 der Bestätigung durch ein höheres Organ. Die Maßnahme tritt außer Kraft, wenn die Bestätigung nicht auf dem nächsten Parteitag ausgesprochen wird.

(3) Gegen Maßnahmen nach Absatz 1 ist die Anrufung eines Schiedsgerichts zuzulassen.

Siebter Abschnitt

Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien (§ 32-33)

§ 32 Vollstreckung

(1) Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so treffen die von den Landesregierungen bestimmten Behörden im Rahmen der Gesetze alle Maßnahmen, die zur Vollstreckung des Urteils und etwaiger zusätzlicher Vollstreckungsregelungen des Bundesverfassungsgerichts erforderlich sind. Die obersten Landesbehörden haben zu diesem Zweck unbeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Behörden und Dienststellen des Landes, die für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständig sind.

(2) Erstreckt sich die Organisation oder die Tätigkeit der Partei oder des für verfassungswidrig erklärten Teils der Partei über das Gebiet eines Landes hinaus, so

trifft der Bundesminister des Innern die für eine einheitliche Vollstreckung erforderlichen Anordnungen.

(3) Das Bundesverfassungsgericht kann die Vollstreckung nach § 35 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht abweichend von den Vorschriften der Absätze 1 und 2 regeln.

(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Vollstreckungsmaßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung. Betrifft ein verwaltungsgerichtliches Verfahren eine Frage, die für die Vollstreckung des Urteils von grundsätzlicher Bedeutung ist, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auch über Einwendungen gegen die Art und Weise der Durchführung der von ihm angeordneten besonderen Vollstreckungsmaßnahmen.

(5) Im Falle der Vermögenseinziehung werden die §§ 10 bis 13 des Vereinsgesetzes vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593) entsprechend angewendet. Verbotsbehörde ist die oberste Landesbehörde, im Fall des Absatzes 2 der Bundesminister des Innern.

Nichtamtliches Inhaltsverzeichnis

§ 33 Verbot von Ersatzorganisationen

(1) Es ist verboten, Organisationen zu bilden, die verfassungswidrige Bestrebungen einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei an deren Stelle weiter verfolgen (Ersatzorganisation) oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen.

(2) Ist die Ersatzorganisation eine Partei, die bereits vor dem Verbot der ursprünglichen Partei bestanden hat oder im Bundestag oder in einem Landtag vertreten ist, so stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß es sich um eine verbotene Ersatzorganisation handelt; die §§ 38, 41, 43, 44 und 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht und § 32 dieses Gesetzes gelten entsprechend.

(3) Auf andere Parteien und auf Vereine im Sinne des § 2 des Vereinsgesetzes, die Ersatzorganisationen einer verbotenen Partei sind, wird § 8 Abs. 2 des Vereinsgesetzes entsprechend angewandt.

3.4.3 Bundeswahlgesetz

(bron: www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/)

§ 18 Wahlvorschlagsrecht, Beteiligungsanzeige

(1) Wahlvorschläge können von Parteien und nach Maßgabe des § 20 von Wahlberechtigten eingereicht werden.

(2) Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, können als solche einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie spätestens am siebenundneunzigsten Tage vor der Wahl bis 18 Uhr dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl schriftlich angezeigt haben und der Bundeswahlausschuß ihre Parteieigenschaft festgestellt hat. In der Anzeige ist anzugeben, unter welchem Namen sich die Partei an der Wahl beteiligen will. Die Anzeige muß von mindestens drei Mitgliedern des Bundesvorstandes, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Hat eine Partei keinen Bundesvorstand, so tritt der Vorstand der jeweils obersten Parteiorganisation an die Stelle des Bundesvorstandes. Die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes sind der Anzeige beizufügen. Der Anzeige sollen Nachweise über die Parteieigenschaft nach § 2 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes beigelegt werden.

(3) Der Bundeswahlleiter hat die Anzeige nach Absatz 2 unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Stellt er Mängel fest, so benachrichtigt er sofort den Vorstand und fordert ihn auf, behebbare Mängel zu beseitigen. Nach Ablauf der Anzeigefrist können nur noch Mängel an sich gültiger Anzeigen behoben werden. Eine gültige Anzeige liegt nicht vor, wenn

1. die Form oder Frist des Absatzes 2 nicht gewahrt ist,
2. die Parteibezeichnung fehlt,
3. die nach Absatz 2 erforderlichen gültigen Unterschriften und die der Anzeige beizufügenden Anlagen fehlen, es sei denn, diese Anlagen können infolge von Umständen, die die Partei nicht zu vertreten hat, nicht rechtzeitig vorgelegt werden,
4. die Vorstandsmitglieder mangelhaft bezeichnet sind, so daß ihre Person nicht feststeht. Nach der Entscheidung über die Feststellung der Parteieigenschaft ist jede Mängelbeseitigung ausgeschlossen. Gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren kann der Vorstand den Bundeswahlausschuß anrufen.

(4) Der Bundeswahlausschuß stellt spätestens am neunundsiebzigsten Tage vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich fest,

1. welche Parteien im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, 2. welche Vereinigungen, die nach Absatz 2 ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind; für die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl ist eine Zweidrittelmehrheit

erforderlich. Die Feststellung ist vom Bundeswahlleiter in der Sitzung des Bundeswahlausschusses bekannt zu geben. Sie ist öffentlich bekannt zu machen.

(4a) Gegen eine Feststellung nach Absatz 4, die sie an der Einreichung von Wahlvorschlägen hindert, kann eine Partei oder Vereinigung binnen vier Tagen nach Bekanntgabe Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. In diesem Fall ist die Partei oder Vereinigung von den Wahlorganen bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, längstens bis zum Ablauf des neunundfünfzigsten Tages vor der Wahl wie eine wahlvorschlagsberechtigte Partei zu behandeln.

(5) Eine Partei kann in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen.

§ 20 Inhalt und Form der Kreiswahlvorschläge

(1) Der Kreiswahlvorschlag darf nur den Namen eines Bewerbers enthalten. Jeder Bewerber kann nur in einem Wahlkreis und hier nur in einem Kreiswahlvorschlag benannt werden. Als Bewerber kann nur vorgeschlagen werden, wer seine Zustimmung dazu schriftlich erteilt hat; die Zustimmung ist unwiderruflich.

(2) Kreiswahlvorschläge von Parteien müssen von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, in deren Bereich der Wahlkreis liegt, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Kreiswahlvorschläge der in § 18 Abs. 2 genannten Parteien müssen außerdem von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muß im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung des Kreiswahlvorschlages nachzuweisen. Das Erfordernis von 200 Unterschriften gilt nicht für Kreiswahlvorschläge von Parteien nationaler Minderheiten.

(3) Andere Kreiswahlvorschläge müssen von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Absatz 2 Satz 2 zweiter Halbsatz gilt entsprechend.

(4) Kreiswahlvorschläge von Parteien müssen den Namen der einreichenden Partei und, sofern sie eine Kurzbezeichnung verwendet, auch diese, andere Kreiswahlvorschläge ein Kennwort enthalten.

3.4.4 Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)

(bron: <http://www.gesetze-im-internet.de/vereinsg/>)

§ 3 Verbot

(1) Ein Verein darf erst dann als verboten (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) behandelt werden, wenn durch Verfügung der Verbotsbehörde festgestellt ist, daß seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder daß er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet; in der Verfügung ist die Auflösung des Vereins anzuordnen (Verbot). Mit dem Verbot ist in der Regel die Beschlagnahme und die Einziehung 1. des Vereinsvermögens, 2. von Forderungen Dritter, soweit die Einziehung in § 12 Abs. 1 vorgesehen ist, und 3. von Sachen Dritter, soweit der Berechtigte durch die Überlassung der Sachen an den Verein dessen verfassungswidrige Bestrebungen vorsätzlich gefördert hat oder die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind, zu verbinden.

(2) Verbotsbehörde ist

1. die obersten Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde für Vereine und Teilvereine, deren erkennbare Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes beschränken;

2. der Bundesminister des Innern für Vereine und Teilvereine, deren Organisation oder Tätigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Die oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde entscheidet im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern, wenn sich das Verbot gegen den Teilverein eines Vereins richtet, für dessen Verbot nach Satz 1 Nr. 2 der Bundesminister des Innern zuständig ist. Der Bundesminister des Innern entscheidet im Benehmen mit Behörden, die nach Satz 1 Nr. 1 für das Verbot von Teilvereinen zuständig gewesen wären.

(3) Das Verbot erstreckt sich, wenn es nicht ausdrücklich beschränkt wird, auf alle Organisationen, die dem Verein derart eingegliedert sind, daß sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse als Gliederung dieses Vereins erscheinen (Teilorganisationen). Auf nichtgebietliche Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich das Verbot nur, wenn sie in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sind.

(4) Das Verbot ist schriftlich oder elektronisch mit einer dauerhaft überprüfbaren Signatur nach § 37 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes abzufassen, zu begründen und dem Verein, im Falle des Absatzes 3 Satz 2 auch den Teilorganisationen, zuzustellen. Der verfügende Teil des Verbots ist im Bundesanzeiger und danach im amtlichen Mitteilungsblatt des Landes bekanntzumachen, in dem der Verein oder, sofern sich das Verbot hierauf beschränkt, der Teilverein seinen Sitz hat; Verbote nach § 15 werden nur im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Das Verbot wird mit der Zustellung, spätestens mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger, wirksam und vollziehbar; § 80 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

(5) Die Verbotsbehörde kann das Verbot auch auf Handlungen von Mitgliedern des Vereins stützen, wenn

1. ein Zusammenhang zur Tätigkeit im Verein oder zu seiner Zielsetzung besteht,

2. die Handlungen auf einer organisierten Willensbildung beruhen und
3. nach den Umständen anzunehmen ist, daß sie vom Verein geduldet werden.

3.5 Spanje

3.5.1 Constitución

(bron: www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf)

Article 6

Political parties are the expression of political pluralism; they contribute to the formation and expression of the will of the people and are a fundamental instrument for political participation. Their creation and the exercise of their activities are free in so far as they respect the Constitution and the law. Their internal structure and operation must be democratic.

Article 127

1. Judges and Magistrates, as well as Public Prosecutors, whilst actively in office, may not hold other public office nor belong to political parties or trade unions. The law shall lay down the system and methods of professional association for Judges, Magistrates and Prosecutors.
2. The law shall establish the system of incompatibilities for members of the Judiciary, which must ensure their total independence.

Article 159

1. The Constitutional Court shall consist of twelve members appointed by the King. Of these, four shall be nominated by Congress by a majority of three-fifths of its members, four shall be nominated by the Senate with the same majority, two shall be nominated by the Government, and two by the General Council of the Judiciary.
2. The members of the Constitutional Court shall be appointed from amongst Magistrates and Prosecutors, University professors, public officials and lawyers, all of whom must be jurists of recognised standing with at least fifteen years' experience in the professional exercise.
3. The members of the Constitutional Court shall be appointed for a period of nine years and shall be renewed by thirds every three years.
4. Membership of the Constitutional Court is incompatible with: any representative function, any political or administrative office, a management role in a political party or trade union or any employment in their service, a career as a Judge or Prosecutor, and any professional or commercial activity whatsoever. Furthermore, the disabilities related to the members of the Judiciary shall also be applicable to the members of the Constitutional Court.
5. The members of the Constitutional Court shall be independent and irremovable during their term of office.

3.5.2 Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (Wet op de politieke partijen)

(bron: www.legislationline.org/topics/topic/16/country/2)

STATEMENT OF MOTIVES

I. Law 54/1978 on Political Parties, a pre-constitutional law and therefore brief in articles and content, primarily served to establish a simple procedure for the free formation of political parties, an objective which, moreover, was highly relevant in the foundational time in which the Law was passed. All other provisions that currently comprise the legal status of political parties in Spain derive from the provisions set down in the Constitution, from laws that, like the Parliamentary Regulations and the Electoral Law, lay down their function and essential role in our democratic system, from later legislative reforms like those contained in the Penal Code on the illegality of certain associations or those related to the funding of political parties, and from the intensive interpretative work of the Judiciary and the Constitutional Court. Today, nearly twenty-five years after the approval of the aforementioned Law on Political Parties, which is still in force, the inadequacy of an incomplete and fragmentary party statute has become evident in a mature and firmly consolidated democracy, in which the significant role and constitutional relevance of political parties continues to increase. Therefore, a reform is now required, for several important reasons.

First, to clearly and systematically build on the experience gained over these past years. Also, to overhaul provisions that are anchored on the priority concerns of the past, which are inadequate and insufficient for regulating the new realities of the present. Particularly in view of the vigour with which society now complements the actions of public institutions and opens new channels for participating or connecting to them through instruments, such as associations, foundations or political parties, that are presently undergoing legislative modernisation.

Moreover, although political parties are not constitutional bodies but association-based private entities, they are an essential part of the constitutional architecture. They perform functions of primary constitutional importance and have a second nature that the doctrine tends to summarise with reiterated references to their constitutional relevance and the institutional guarantee conferred on them by the Constitution.

From one point of view or another, current times call for a strengthening and improvement of the legal status of political parties, with a better defined, guarantee-based and complete system. If this is applicable to all associations, it should be even more so to political associations, the purpose of which is to unite convictions and efforts in order to steer the democratic leadership of public affairs, contribute towards the functioning of public institutions, and bring about changes and improvements through the exercise of political power. But also insofar as political parties are essential instruments of the action of the State, in an advanced and rigorous State based on the rule of law such as ours, which places limits and establishes guarantees and controls on all subjects, no matter how relevant they are in the constitutional structure. It may even

be said that the greater the prominence and function of a subject in the system, the greater the interest of a State based on the rule of law in improving its legal framework.

Alongside the above there is, in our case, general agreement on the failure of current legislation to establish constitutional requirements for democratic organisation and operation and a manner of proceeding subject to the Constitution and the laws.

Both in terms of understanding the democratic principles and constitutional values to be observed in their internal organisation and external activities, and in all that affects the procedures for making them effective.

This failure now calls for a renewed effort to build on existing provisions. The objective is to ensure the functioning of the democratic system and the fundamental freedoms of citizens, preventing a political party from repeatedly and seriously attacking this democratic system of freedoms, from justifying racism and xenophobia or politically supporting violence and the activities of terrorist groups.

Particularly bearing in mind that, owing to terrorism activities, it is essential to clearly identify and differentiate organisations that defend and promote their ideas and programmes, whatever they may be, including those that seek to review the institutional framework with a diligent observance of democratic methods and principles, from others that base their political actions on complicity with violence, terror, discrimination, exclusion and the violation of rights and freedoms.

For such purposes, a judicial procedure is established for outlawing a political party on the grounds of giving real and effective political support to violence or terrorism, a procedure different from that set forth in the Penal Code for dissolving unlawful associations on the grounds provided for in its Articles 515 and 520.

CHAPTER I

On the formation of political parties

Article 1. Freedom to form and join a party.

1. Citizens of the European Union are free to form political parties, pursuant to the provisions of the Constitution and this Organic Law.
2. Joining a political party is a free and voluntary decision. No one shall be forced to form or join or remain in a political party.
3. Political parties may form and register federations, confederations and unions of parties, in compliance with the provisions of this chapter and on the express agreement of the competent bodies.

Article 2. Capacity to form a political party.

1. The promoters of a political party must be individuals of legal age in full enjoyment of their rights, not subject to any legal condition to exercise said rights, and who have not received a criminal conviction for unlawful association or for any of the serious crimes set forth in Titles XXI to XXIV of the Penal Code. This last cause for unfitness shall not affect individuals who have been legally rehabilitated.

2. Political parties that have been formed may establish the formation and recognition of youth organisations in their statutes.

Article 3. Formation, statutes and legal personality.

1. The formation agreement shall be made official through a founding charter, which shall be set out in a public instrument and shall always contain the personal identity of the promoters, the name of the political party to be formed, the members of the provisional governing bodies, the address, and the statutes by which the party will be governed. The name of a political party shall not include terms or expressions that may lead to error or confusion over its identity or that contravene the laws or the fundamental rights of citizens. Moreover, it may not coincide, resemble or be identified with, even phonetically, the name of any other political party previously registered in the Register or of a party that, as a result of a merger, has joined a registered party when this is accredited by any legally valid evidence, or of any party declared illegal, dissolved or suspended following a court ruling. Nor with the identity of individual persons, or with the name of pre-existing entities or registered trademarks.

2. The statutes of a political party shall at least contain the following:

- a) Its name and acronym.
- b) The symbol, with description and graphic representation.
- c) The address, giving the town, province, street and postcode.
- d) Its website and e-mail address.
- e) The scope of action: national, regional, provincial or local.
- f) Its aims.
- g) The conditions and categories for membership or termination of membership.
- h) The rights and obligations of the members and the disciplinary arrangements in accordance with the provisions of Article 8.
- i) The governing and representation bodies, their composition, the schedules for renewal, which shall be done at least every four years, their powers or competences, the competent bodies for convening meetings of the collegiate bodies, the minimum notice period, the duration, the form of preparation of the agenda, including the number of members required to propose items to be included therein, as well as the rules of deliberation and the majority required for the adoption of agreements, which, as a rule, will be a simple majority of those present, be they full members or representatives.
- j) The procedure for the election of the governing bodies, either directly or by representation, which must always guarantee the participation of all the members through free and secret vote, and the procedures for the democratic control of the elected officials.
- k) The office or body charged with legal representation of the political party, and determination of the financial officer of the political party and the procedure for their appointment.
- l) The administration and accounting system, which shall always include the Accounting Records.

- m) The documentation system, which shall always include the Members file and the Minutes Book.
- n) Indication as to whether or not the political party has foundational assets, the origin of the financial resources and the procedure for presenting the accounts.
- o) The procedure and the competent body for the approval of the annual accounts, including the obligation to submit them annually to the Court of Auditors within the legally established period.
- p) The grounds for dissolution of the political party, in which case, the final destination of its assets.
- q) The procedure for members to file complaints against agreements and decisions of the party bodies.
- r) The office or body in charge of the defence and guarantee of the rights of members.
- s) The arrangement for member infringements and sanctions and the procedure for imposing them, for which proceedings shall be adversarial and in which the right of the member to be informed of the facts that give rise to their initiation shall be guaranteed, as well as the right to be heard prior to the imposition of sanctions and that the eventual sanction be properly justified. Notwithstanding the foregoing, an automatic precautionary suspension of membership shall be established for members who are the subject of criminal proceedings in respect of which an order to proceed to trial has been issued for a corruption-related offence as well as the sanction of expulsion from the party of those who have been convicted of any of these crimes.
- t) Any other mention required by this or any other law.

3. The parties shall notify the Register of any changes to their statutes and to the composition of their governing and representation bodies within a maximum period of three months from said change and always during the first quarter of each year. They shall also publish them on their website.

4. Political parties acquire legal status by registering in the Register of Political Parties, which, for this purpose, shall be held in the Ministry of the Interior, after presenting the founding charter signed by the promoters, accompanied by those documents that certify that the requirements laid down in this Organic Law have been met.

Article 4. Registering in the Register.

1. The promoters of a political party shall take all the necessary steps to register the party. The promoters of an unregistered political party shall be personally, jointly and severally liable for any obligations to third parties when they have stated that they are acting on behalf of the party.

2. The Ministry of the Interior shall register the political party within twenty days of presenting all the required documents in the Register of Political Parties. However, this period will be suspended if it is deemed necessary to initiate any of the proceedings set forth in the following article.

3. Except in the cases of suspension of the period mentioned above, registration shall be deemed complete after the twenty days available to the Ministry of the Interior, thereby conferring legal status on the political party, making the foundation charter and statutes

public, binding the public authorities, and offering a guarantee to both third parties that have dealings with the party and to its members.

4. Registration of the political party in the Register shall be valid indefinitely until its suspension or dissolution has been recorded therein upon notification of the decision made by the party itself in accordance with the provisions of its statutes, or if declared illegal by the courts and dissolved or suspended, or if declared terminated by the courts in accordance with the provisions of Article 12 bis. All of which without prejudice to the provisions of Article 10(6) and, in terms of the scope and effects of the suspension, Article 11(8).

Article 5. Examination of registration requirements.

1. When formal defects are found in the founding charter or the supporting documents, or when the promoters lack capacity, the Ministry of the Interior shall inform the interested parties so that they may rectify such defects. In this case, the registration period will be suspended as of the moment of notification and will resume once the defects have been duly corrected.

2. When reasonable grounds to suspect criminal unlawfulness are found in the submitted documents, the Ministry of the Interior shall notify the Public Prosecutor's Office within the twenty-day period referred to in the previous article, by means of a properly reasoned decision accompanied by the available items of evidence.

3. Within a period of twenty days from receipt of the communication referred to above, depending on whether or not it finds that there is sufficient evidence of criminal unlawfulness, the Public Prosecutor's Office shall make a decision either to take the necessary legal action in the criminal courts or to return the communication to the Ministry of the Interior so that it may complete the registration.

4. The submission of this communication to the Public Prosecutor's Office will trigger suspension of the period established in section 2 of the previous article until returned to the Ministry of the Interior owing to insufficient evidence of criminal unlawfulness or until the Criminal Judge makes a decision on the appropriateness of the registration or, as the case may be, and as a precautionary measure, on the provisional resumption of the registration period. The communication and the respective suspension of the registration period will be immediately notified to the relevant promoters.

5. The administrative proceedings associated with the registration of the political party may be appealed before the contentious-administrative jurisdiction, in accordance with the provisions of the Law on Contentious-Administrative Jurisdiction.

6. When the intention is to register in the Register of Political Parties a political party that seeks to continue or succeed the activity of another political party declared illegal and dissolved, action will be taken against that party in accordance with the provisions of Article 12 of this Organic Law.

CHAPTER II

On the organisation, operation and activities of political parties

Article 6. Principles of democracy and legality.

In their organisation, operation and activities, political parties shall adhere to democratic principles and the provisions of the Constitution and the laws. Political parties have the organisational freedom to establish their structure, organisation and operation, with the only limits as established in the legal system.

Article 7. Organisation and operation.

1. The internal structure and operation of political parties must be democratic, establishing, at all times, procedures for the direct participation of members in the terms set forth in its Statutes, especially in the process of electing the highest governing body of the party.
2. Without prejudice to their internal organisational capacity, political parties shall hold a general assembly comprised of all their members, who may act in person or through representatives, and which, as the party's highest governing body, will adopt its most important agreements, including its dissolution.
3. The governing bodies of political parties will be determined by the statutes and shall be appointed by means of free and secret vote.
4. The statutes or the internal implementing regulations shall establish a notice period for meetings that is sufficient for collegiate bodies to prepare the matters to be addressed, the number of members required to include items on the agenda, rules of deliberation that allow for the exchange of opinions, and the majority required to adopt agreements, which, as a general rule, will be a simple majority of those present or represented.
5. The statutes shall also provide for procedures for the democratic control of elected leaders.

Article 8. Rights and obligations of members.

1. Members of political parties must be individuals of legal age with no limitations or restrictions on their capacity to act.
2. The statutes of political parties may establish different membership categories depending on the level of attachment to the political party. Members of the same category shall have equal rights and duties.
3. Political parties shall record their members in the corresponding file that will be governed by the provisions of Organic Law 15/1999 of 13 December, on the Protection of Personal Data.
4. The statutes shall contain a detailed list of the rights of members, including, and with respect to those with the greatest attachment to the political party, the following:
 - a) To participate in the activities of the party and on the governing and representation bodies, to exercise the right to vote, and to attend the general assembly, in accordance with the statutes.

- b) To be voters and eligible for a position in the party.
 - c) To be informed about the composition of the governing and administration bodies, the decisions adopted by the governing bodies, the activities carried out and the financial situation.
 - d) To challenge agreements adopted by the governing bodies that they consider to be in violation of the Law or the statutes.
 - e) To apply to the body entrusted with defending the rights of the member. The other members shall enjoy the rights as determined by the statutes.
5. Members of a political party shall fulfil the obligations set forth in the provisions of the party's statutes as well as the following:
- a) Share the aims of the party and cooperate in achieving those aims.
 - b) Abide by the provisions of the statutes and the laws.
 - c) Accept and comply with the agreements duly adopted by the governing bodies of the party.
 - d) Pay the fees and other contributions that, in accordance with the statutes, may be payable by each member according to their respective membership category

Article 9. Activity.

1. Political parties shall conduct their activities freely. In doing so, they shall respect constitutional values as expressed in democratic principles and human rights. They shall perform the functions constitutionally conferred upon them democratically and with full respect for pluralism.

(...)

Article 9 bis. Prevention and supervision.

Political parties shall adopt a system in their internal rules to prevent conduct contrary to the legal and supervisory system, for the purposes set forth in Article 31 bis of the Penal Code.

Fourth additional provision. Foundations and entities linked to or dependent on political parties.

1. Foundations and entities that are linked to or dependent on political parties in accordance with the criteria set forth in Organic Law 8/2007, of 4 July, on the funding of political parties shall be registered in the Register of Political Parties on the joint initiative of the representatives of the political parties and of their own representatives. In the act of registration the name of the foundation and entity and the respective register in which they are already registered shall be communicated. Foundations and entities linked to or dependent on political parties shall be registered in the specific section of the Register that is created for such purpose.
2. Foundations and entities linked to or dependent on political parties that are not registered in the Register of Political Parties will not be able to apply for public subsidies for foundations and entities linked to or dependent on political parties.

3. Registration in the Register of Political Parties shall be done irrespective of their registration in the Registry of foundations or entities that corresponds to the type or territorial scope.

Article 11. Procedure.

1. The Government and the Public Prosecutor's Office may request the declaration of illegality of a political party and its subsequent dissolution, pursuant to the provisions of sections 2(b) and (c) of the preceding article of this Organic Law. The Congress of Deputies or the Senate may urge the Government to request the outlawing of a political party, in which case the Government shall be obliged to present the respective request after deliberation in the Council of Ministers, on the grounds listed in Article 9 of this Organic Law. This agreement shall be processed by the Bureaus of the Congress of Deputies and the Senate in line with the established procedure.

3.5.3 Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (Wet op de financiering van politieke partijen)

(bron: www.legislationline.org/topics/topic/16/country/2, Vertaling: Talencentrum RUG)

Aanvullende bepaling nr. 7

Stichtingen en instanties die gelieerd zijn met of afhankelijk zijn van politieke partijen

Eén. Een stichting wordt beschouwd als gelieerd aan of afhankelijk van een partij wanneer een van de volgende omstandigheden van toepassing is:

- a) dat zij is opgericht met een directe of indirecte meerderheidsparticipatie van de politieke partij in kwestie of van een andere stichting of instantie die aan deze partij gelieerd is of hiervan afhankelijk is.
- b) dat het oprichtingsvermogen van permanente aard bestaat uit meer dan 50 procent van de activa of rechten die door de voornoemde instanties zijn ingebracht of overgedragen.
- c) dat de politieke partij, rechtstreeks of via gelieerde instanties, de meerderheid van de leden van de Raad van Bestuur kan benoemen of ontslaan.
- d) dat zij wordt aangewezen als gelieerde stichting door de politieke partij overeenkomstig de vierde aanvullende bepaling van de Spaanse organieke wet 6/2002 van 27 juni 2002 inzake politieke partijen (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos).

Een instantie wordt geacht gelieerd te zijn met of afhankelijk te zijn van een politieke partij wanneer deze partij, direct of indirect, zeggenschap over haar heeft of kan hebben. In het bijzonder wordt uitgegaan van zeggenschap wanneer de politieke partij een relatie heeft met de instantie in een van de volgende situaties:

- a) zij bezit de meerderheid van de stemrechten.
- b) zij heeft de bevoegdheid om de meerderheid van de leden van het bestuursorgaan te benoemen of te ontslaan.
- c) zij kan op grond van overeenkomsten met derden over de meerderheid van de stemrechten beschikken.
- d) zij heeft met haar stemmen de meerderheid van de leden van het bestuursorgaan aangewezen. Deze omstandigheid wordt met name verondersteld wanneer de meerderheid van de bestuursleden van de verworven vennootschap lid is van het hoogste bestuursorgaan van de politieke partij of van een instantie die gelieerd is aan of afhankelijk is van deze politieke partij.
- e) zij wordt aangewezen als een gelieerde instantie door de politieke partij overeenkomstig de vierde aanvullende bepaling van de Spaanse organieke wet 6/2002 van 27 juni 2002 inzake politieke partijen (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos).

Voor de toepassing van dit lid worden de stemrechten van de politieke partij toegevoegd aan de stemrechten waarover zij beschikt via andere stichtingen of instanties die aan haar gelieerd zijn of van haar afhankelijk zijn, via personen die in eigen naam maar voor rekening van de politieke partij of andere stichtingen of instanties die gelieerd zijn aan of afhankelijk van de partij, of via enige andere persoon. Er wordt aangenomen dat een persoon namens de partij handelt wanneer zijn of haar tussenkomst in het bestuursorgaan voortvloeit uit een benoeming door de politieke partij of uit de functie waarvoor hij of zij door de politieke partij is benoemd.

Twee. Op de bijdragen die stichtingen en instanties gelieerd aan of afhankelijk van politieke partijen ontvangen, zijn de controlemechanismen en het sanctiestelsel van toepassing zoals bedoeld in respectievelijk de titels V en VI, onverminderd de regels die op hierop van toepassing zijn. De controle van de Spaanse Rekenkamer (Tribunal de Cuentas) heeft ook betrekking op het nauwkeurig voeren van de boekhouding van deze bijdragen en van de uitgaven voor programma's en activiteiten die met overheidssteun worden gefinancierd.

Drie. In de middelen ter financiering van de activiteiten van stichtingen en instanties gelieerd aan of afhankelijk van politieke partijen wordt in de toepasselijke wetgeving in elk afzonderlijk geval voorzien.

Vier. In het geval van schenkingen zijn de in titel II, hoofdstuk 2, hoofdstuk 2, vastgestelde beperkingen en eisen van toepassing, met dien verstande dat het bepaalde in artikel 5, lid 1, onder b) en c), niet van toepassing is.

Voor schenkingen van rechtspersonen is altijd een passende overeenkomst vereist die door het bevoegde orgaan of de bevoegde vertegenwoordiger is vastgesteld en waarin uitdrukkelijk wordt verklaard dat de bepalingen van deze overeenkomst worden nageleefd. Wanneer deze schenkingen een geldbedrag van meer dan 120.000 euro betreffen, moeten ze worden geformaliseerd in een openbaar document.

De stichtingen en gelieerde instanties die in deze bepaling worden gereguleerd, mogen geen schenkingen aanvaarden of ontvangen, direct of indirect, van openbare instellingen, instanties of bedrijven.

Vijf. Uitsluitend voor de toepassing van deze aanvullende bepaling worden schenkingen niet als schenkingen beschouwd indien zij worden gedaan door een natuurlijke of rechtspersoon ter financiering van een specifieke activiteit of project van de stichting of instantie, voor zover deze activiteit of project wordt uitgevoerd als gevolg van een gemeenschappelijk persoonlijk belang of voortvloeit uit de activiteiten van het maatschappelijk of statutair doel van beide instanties.

Bijdragen in het kader van deze bepaling moeten in ieder geval in een openbaar document worden geformaliseerd, binnen drie maanden na aanvaarding ervan aan de

Spaanse Rekenkamer (Tribunal de Cuentas) worden meegedeeld, en openbaar worden gemaakt, bij voorkeur via de website van de stichting of de gelieerde instantie.

Zes. De stichtingen en instanties die in deze aanvullende bepaling worden gereguleerd, zijn verplicht hun rekeningen op te stellen en goed te keuren overeenkomstig de bepalingen van de toepasselijke wetgeving, een controle van hun jaarrekening uit te voeren, en alle stukken in te dienen bij de Spaanse Rekenkamer (Tribunal de Cuentas).

Zodra het in Twee bedoelde controleverslag door deze instelling is uitgebracht, zijn de stichtingen en instanties verplicht om, bij voorkeur via hun website, de balans en de winst-en-verliesrekening alsmede de conclusies van het controleverslag openbaar te maken, zodat deze informatie gratis en gemakkelijk toegankelijk is voor burgers.

Stichtingen en instanties die onder deze aanvullende bepaling vallen, zijn verplicht jaarlijks alle ontvangen schenkingen en bijdragen te rapporteren aan het Spaanse ministerie van financiën en openbaar bestuur (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), waarvoor een ministerieel besluit zal worden goedgekeurd waarin de inhoud, reikwijdte en structuur van de te verstrekken informatie wordt aangegeven. Bovendien moeten alle schenkingen van rechtspersonen binnen drie maanden na hun aanvaarding aan de Rekenkamer worden gemeld.

3.6 Frankrijk

3.6.1 Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

(Bron: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570)

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

3.6.2 Loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées

(bron:

www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071030&dateTexte=20090327)

Article 1 (abrogé au 1 mai 2012)

- Modifié par Loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 - art. 7 JORF 10 septembre 1986
- Abrogé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - art. 19 (V)

Seront dissous, par décret rendu par le Président de la République en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait:

1° Qui provoqueraient à des manifestations armées dans la rue;

2° Ou qui, en dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées par le Gouvernement, des sociétés d'éducation physique et de sport, présenteraient, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;

3° Ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement;

4° Ou dont l'activité tendrait à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine;

5° Ou qui auraient pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation du décret prévu par le premier alinéa du présent article, devra statuer d'urgence [*délai - décision*].

6° Ou qui, soit provoqueraient à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propageraient des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence [*lutte contre le racisme*].

7° Ou qui se livreraient, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

3.6.3 Constitution

(bron: www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur)

Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias;
- les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; (...).