

# **Artikel 15ter van de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen: Voor een betere bescherming van de democratie?**

*Jan Roggen*

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. A. Alen en de heren F. Judo en A. Vandaele
---

## **1. Inleiding**

Door de wet van 12 februari 1999<sup>1</sup> werd een nieuw artikel 15ter ingevoegd in de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.<sup>2</sup> Door de invoeging van dat artikel kan de dotatie van een politieke partij voor een bepaalde tijd worden ingehouden als die partij duidelijk aantoonbaar staat tegenover het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn.<sup>3</sup>

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat deze wet er gekomen is om het Vlaams Blok te bestrijden.<sup>4</sup> De invoeging van dat nieuwe artikel is echter niet de enige maatregel in de strijd tegen extreemrechts. De laatste tijd wordt die strijd meer en meer op juridisch vlak gestreden. Of de juridische weg

---

<sup>1</sup> B.S. 18 maart 1999.

<sup>2</sup> Wet 4 juli 1989, hierna verkort geciteerd Wet Partijfinanciering.

<sup>3</sup> De volledige tekst (van het eerste lid) luidt al volgt : “ *Indien een politieke partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoonbaar staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, en door de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn.*”

<sup>4</sup> Zie *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1084/6 en 1084/22.

de juiste is om extreemrechts aan te pakken is hier niet aan de orde. Het zal wel gaan over de juridische waarde en bruikbaarheid van dit nieuwe artikel en een plaatsing ervan in de juridische context.

Door de inhouding van partijdotatie wordt een politieke partij zwaar geraakt. De wetgeving met betrekking tot partijfinanciering legde de privé-financiering immers sterk aan banden, zodat politieke partijen in grotere mate afhankelijk werden van overheidsfinanciering. Het is dan ook de vraag of het inhouden van partijfinanciering zelf geen ongeoorloofde inperking is van fundamentele rechten en vrijheden die door de grondwet en het EVRM gewaarborgd worden.<sup>5</sup>

Om die vraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk eerst de plaats van politieke partijen in de democratie te bepalen. In sommige landen hebben politieke partijen een eigen plaats in de grondwet.<sup>6</sup> In België is de positie van politieke partijen heel wat minder duidelijk. Ze worden niet expliciet vermeld in de Grondwet, hebben geen rechtspersoonlijkheid,... Maar net als iedereen hebben politieke partijen wel bepaalde rechten en kunnen ze beroep doen op fundamentele rechten en vrijheden. Die rechten en vrijheden zijn echter niet absoluut. Ze hebben dus ook plichten, willen ze beroep doen op die rechten en vrijheden. Er zal dan ook onderzocht worden waar de grens ligt tussen rechten en plichten en hoe en in hoeverre die fundamentele rechten en plichten beperkt kunnen worden, als de plichten niet worden nagekomen. Ter illustratie daarvan volgen enkele buitenlandse voorbeelden van overheidsoptreden tegen politieke partijen. Tot slot van het eerste deel volgt een overzicht van de mogelijkheden die in België bestonden om op te treden tegen politieke partijen vóór de invoering van artikel 15ter.

Het tweede deel situeert artikel 15ter in de wet Partijfinanciering en het derde deel schetst de ontstaansgeschiedenis van artikel 15ter. Daarna volgt een grondige bespreking van artikel 15ter zelf. Tenslotte volgt een poging tot antwoord op de eigenlijke rechtsvraag: Is artikel 15ter in strijd met fundamentele rechten en vrijheden, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vereniging en het recht op politiek participatie.

---

<sup>5</sup> Het Arbitragehof oordeelde in februari dat dat niet het geval was op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, Arbitragehof nr. 10/2001, 7 februari 2001, rolnr. 1759, *B.S.* 1 maart 2001, 6516.

<sup>6</sup> O.m. Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, zie L.P. SUETENS, « De politieke partijen naar Belgisch recht », *T.B.P.* 1988, 299-306.

## 2. Verdraagzaamheid tegenover onverdraagzamen?<sup>7</sup>

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (E.H.R.M.) wordt een democratie gekenmerkt door openheid, ruimdenkendheid en verdraagzaamheid. Dat betekent onder andere dat ook de ideeën van minderheidsgroepen en zelfs "*des idées qui heurtent, choquent ou inquiètent*" een plaats moeten krijgen.<sup>8</sup> Maar bovenal betekent dit dat er plaats moet zijn voor een vrije discussie over publieke aangelegenheden. Daarvoor zijn rechten en vrijheden nodig, zoals bijvoorbeeld het recht op vrijheid van politieke vereniging. Politieke partijen zijn immers essentieel voor de goede werking van de democratie. Als collectieve uitoefening van het recht op vrije meningsuiting vertegenwoordigen ze bovendien de verschillende meningen die leven bij het volk.<sup>9</sup>

Een democratie wordt dus gekenmerkt door openheid, ruimdenkendheid en verdraagzaamheid. Maar bovenal moet er plaats zijn voor een publiek debat, ook over controversiële onderwerpen. Er zijn echter grenzen aan dat debat. Om die grenzen te doen respecteren mag en moet een staat kunnen optreden, ook als het politieke partijen zijn die die grenzen niet respecteren. Maar waar ligt de grens? Het bepalen van de grens tussen democratisch en ondemocratisch is dansen op het slappe koord. De democratie is immers moeilijk te herleiden tot een opsomming van positiefrechtelijke normen. De democratie is juist het systeem dat toelaat dat alle normen in vraag gesteld worden. Maar dat systeem vereist wel fundamenteel het bestaan van discussieruimtes, zodat een publiek debat gevoerd kan worden. In die ruimtes moeten er regels zijn die de discussies in goede banen leiden en het mogelijk maken om beslissingen te nemen. Het is duidelijk dat de fundamentele rechten en vrijheden een belangrijke plaats in het centrum van dat regelsysteem innemen. De fundamentele rechten en vrijheden, onder andere vervat in het EVRM, kunnen dus gezien worden als minimale bestaansvoorwaarden van de democratie.<sup>10</sup>

Een democratie kan zich verdedigen, voorkomen "*...dat politieke vrijheden, die haar eigen zijn en haar kwetsbaar maken, worden aangewend om haar te vernietigen.*"<sup>11</sup> Bij de beperking van fundamentele rechten en vrijheden is het echter van groot belang dat de overheid zelf die rechten en vrijheden respecteert. We leven immers in een rechtsstaat, waarin de overheid haar eigen regels moet naleven. Bovendien balanceert die overheid bij het afwegen van

---

<sup>7</sup> J. VELAERS, "Verdraagzaamheid ook ten aanzien van onverdraagzamen?" in X. (ed.), *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen, Maklu, 1993, 304-347.

<sup>8</sup> Hof Mensenrechten, arrest Vogt van 26 september 1995, *Publ. Cour eur. D.H.*, nr. 323, §52 en *Rev. Trim.D.H.* 1996, (verkort), 389, noot F. SUDRE.

<sup>9</sup> Hof Mensenrechten, arrest TBKP van 30 januari 1998, *Rep. Eur. Court H.R.* 1998, I, 1, § 25 & 45 en *Rev. Trim.D.H.* 1999, (verkort), 301, noot B. DUARTÉ.

<sup>10</sup> H. DUMONT, "Les partis liberticides et le loyalisme démocratique" in X. (ed.), *La loyauté, Mélanges offerts à Étienne Cereche*, Brussel, De Boeck & Larcier, 1996, p. 153.

<sup>11</sup> Arbitragehof nr. 10/2001, 7 februari 2001, *rolnr.* 1759, *B.S.* 1 maart 2001, 6516, B.4.7.2.

conflicterende rechten en vrijheden zelf op de rand van de democratie. Ook uit het EVRM en de Belgische Grondwet blijkt het belang dat daaraan werd gehecht. De beperking van rechten en vrijheden door de overheid is er immers aan bepaalde voorwaarden en beperkingen onderworpen.

Rechten en vrijheden die door het EVRM gewaarborgd worden, kunnen slechts beperkt worden voor zover dat bij wet gebeurt en de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Er is echter ook artikel 17 waardoor de bepalingen uit het verdrag niet kunnen worden ingeroepen voor "activiteiten" of "daden" waarmee men beoogt het democratisch bestel omver te werpen.<sup>12</sup> Ook de Belgische Grondwet<sup>13</sup> laat plaats voor controversiële meningen en meningsuitingen. De grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden kunnen immers maar aan twee soorten beperkingen onderworpen worden. Ten eerste kan de overheid regelende maatregelen nemen om de ordelijke uitoefening van die rechten te garanderen, op voorwaarde dat die maatregelen het grondrecht zelf niet aantasten. Ten tweede kan de overheid repressieve maatregelen nemen als bij de uitoefening van die rechten en vrijheden misdrijven worden gepleegd. Preventieve maatregelen daarentegen zijn door de Grondwet verboden.<sup>14</sup> Het verbieden van een partij, alleen omdat die partij de democratie *wel eens zou kunnen bedreigen* is dus strijdig met de Grondwet.

De overheid kan dus optreden tegen ondemocratische partijen, op voorwaarde dat de daaraan inherente beperking van fundamentele rechten en vrijheden voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn in de Grondwet en het EVRM.

### 3. Politieke partijen...

#### 3.1 ...In andere landen...

In de Belgische Grondwet worden politieke partijen niet vermeld, maar in enkele andere Europese landen bestaat er zelfs een grondwettelijk toezicht op de partijen.<sup>15</sup> De regeling in Duitsland en Nederland wordt hier kort besproken.

In Duitsland wilde men na de Tweede Wereldoorlog ten alle prijze vermijden dat een partij als de NSDAP opnieuw aan de macht kon komen. Daarom werd de rol van politieke partijen in de (Duitse versie van de) democratische

---

<sup>12</sup> J. VELAERS, *l.c.*, 319.

<sup>13</sup> A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, nr.512.

<sup>14</sup> Op één uitzondering na. Die uitzondering is de vrijheid van vergadering in open lucht. Het Hof van Cassatie interpreteert deze uitzondering echter als een algemeen beginsel dat moet worden toegepast op alle rechten en vrijheden van zodra ze worden uitgeoefend op openbare wegen of pleinen.

<sup>15</sup> Duitsland, Kroatië, Bulgarije, Polen, Albanië, Portugal en Slovenië.

rechtsstaat vastgelegd in artikel 21 van de Duitse Grondwet.<sup>16</sup> Deze bepaling geeft geen definitie van het begrip politieke partij, maar stelt wel dat de partijen bijdragen aan de vorming van de politieke wil van het volk, dat ze democratisch georganiseerd moeten zijn en dat hun objectieven en werking verenigbaar moeten zijn met de principes van de democratie die zijn ingeschreven in de grondwet.

De tweede paragraaf van artikel 21 biedt de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden als die partijen het grondwettelijke, liberale, democratische systeem willen beschadigen. Partijen die deze bepaling niet naleven kunnen door het *Bundesverfassungsgericht* ongrondwettig verklaard worden na een verzoek van de *Bundestag* of de federale regering.<sup>17</sup> De procedure is twee maal gebruikt. Een eerste keer in 1952 tegen de SRP en een tweede keer in 1956 tegen de KPD. Beide partijen werden door het Hof ongrondwettig verklaard en verboden.

De SRP was een neonazistische partij en sommige van haar leden waren oud-leden van de NSDAP. Deze partij werd door het *Bundesverfassungsgericht* verboden omdat ze een totalitaire staatsvisie aanhing die de menselijke waardigheid en de vrijheid verwierp. Die visie is niet verenigbaar met de principes van de liberale democratie, zoals de uitsluiting van elke arbitraire en gewelddadige macht en het erkennen van de rechtsstaat en de principes van vrijheid en gelijkheid.<sup>18</sup>

Op 17 augustus 1956 werd ook de communistische KPD verboden.<sup>19</sup> In een arrest van 393 pagina's stelde het *Bundesverfassungsgericht* dat het niet volstaat dat een partij de essentiële principes van de liberale en democratische rechtsstaat miskent om ongrondwettig verklaard te worden. Er moet ook een agressieve houding blijken en een actieve strijd gevoerd worden tegen de bestaande orde. Daarvoor volstaat het dat de politieke koers van de partij blijvend en fundamenteel gericht is op de strijd tegen de liberale en democratische orde.

---

<sup>16</sup> (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. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.* (3) *Das Nähere regeln Bundesgesetze.*; zie ook H. DREIER, *Grundgesetz Kommentar*, II, Tübingen, Mohr Siebeck, 1998, 248-314, de grondwettelijke regeling werd verder uitgewerkt in het Parteiengesetz

<sup>17</sup> J. SOHIER, "L'interdiction des partis liberticides et le seuil électoral: Spécificités du droit électoral allemand. Des règles transposables en droit belge?", A.P.T. 1997, (114) 115-117.

<sup>18</sup> BVG 27 oktober 1952, BVGE 1953, deel 2, nr 1, p.1. en <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv002001.html>.

<sup>19</sup> BVG 17 augustus 1956, BVGE 1957, deel 5, nr 14, p.85 en <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv005085.html>.

De Duitse regeling is echter niet beperkt tot het partijverbod. De verankering van politieke partijen in de Grondwet weerspiegelt de Duitse visie op de democratie en legt de plaats van politieke partijen daarin vast. Politieke partijen zijn geen louter privaatrechtelijke verenigingen, maar ook geen staatsorganen. Ze zijn als het ware de bemiddelaars tussen de staat en de burgers. Bovendien is er ook de *Chancengleichheit*. Dat betekent dat alle partijen die niet verboden zijn, gelijk behandeld moeten worden.<sup>20</sup>

Ook in Nederland is de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden reeds benut. Er is geen specifieke regeling voor politieke partijen, maar een partij kan wel, net als andere verenigingen, verboden worden. Zo werd de NVU (Nederlandse Volksunie) in 1978 door de Amsterdamse Arrondissementsrechtbank verboden. De rechter haalde aan dat er inderdaad etnische verschillen zijn die in bepaalde stedelijke wijken spanningen oproepen. Daarover moet binnen de door de openbare orde en de goede zeden gestelde grenzen een debat mogelijk zijn, maar de NVU overschreed die grenzen. Ze bedreigde immers voortdurend de vrijheid van anderen door hen uit te stoten en hen in bepaalde gevallen hun burgerrechten te ontnemen.<sup>21</sup>

## 3.2 ... en in België

### 3.2.1. *Vóór de Wet Partijfinanciering*

In de Belgische Grondwet worden politieke partijen niet expliciet vermeld. Toch wordt het bestaan van politieke partijen reeds lang impliciet erkend in verschillende wetsartikels.<sup>22</sup> Zo impliceert de verwijzing naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in de artikelen 48 tweede lid en 53,1° van de Grondwet het bestaan van politieke partijen. Artikel 132 van het Kieswetboek, de wettelijke uitwerking van die Grondwetsartikelen, verwijst naar kieslijsten en veronderstelt dus impliciet het bestaan van politieke partijen. Ook andere artikelen in het Kieswetboek bevatten verwijzingen naar politieke partijen. Een duidelijk voorbeeld is artikel 115bis dat toelaat dat politieke groepen een akte tot bescherming van hun letterwoord indienen. Ook in de reglementen van de verschillende wetgevende vergaderingen werd reeds impliciet verwezen naar het bestaan van politieke partijen. Ze voorzien immers in de oprichting van politieke fracties.<sup>23</sup>

Het is echter pas sinds 1989 dat politieke partijen expliciet erkend worden door de wetgever. Toch bestonden er voordien al regels waaraan partijen zich net als andere groeperingen moesten houden en konden de partijen ook beroep

<sup>20</sup> P. KUNIG, « Parteien » in, ISENSEE, J. en KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrecht, II Demokratische Willensbildung-Die Staatsorgane des Bundes*, Heidelberg, C.F. Muller Juristischer Verlag, 1987, 132-141.

<sup>21</sup> J. VELAERS, *l.c.*, 331.

<sup>22</sup> L.P. SUETENS, « De politieke partijen naar Belgisch recht », *T.B.P.* 1988, 299-306.

<sup>23</sup> L.P. SUETENS, *l.c.*, 299-306.

doen op bepaalde rechten en vrijheden. Ten eerste is er de wet van 29 juli 1934 die "*elke private militie of elke organisatie van personen waarvan het oogmerk is geweld te gebruiken*" verbiedt.<sup>24</sup> Die wet ontstond als reactie tegen het toenemende geweld door privé-milities, die vaak verbonden waren aan een politieke groepering. Het oorspronkelijke voorstel was geformuleerd als een uniformverbod, omdat leden van de milities vaak uniformen of insignes droegen. De toenmalige Minister van Justitie amendeerde het voorstel echter opdat men niet alleen de verschijning van het kwaad maar ook het kwaad zelf zou kunnen verbieden. Toch bleef het effect van de wet beperkt. In de periode voor de Tweede Wereldoorlog werden vijf individuen veroordeeld en een aantal communistische en socialistische milities werden, al dan niet onder invloed van de nieuwe wet, ontbonden door hun partijen. Maar nooit werden milities van Rex, VNV of Verdinaso ontbonden door een rechtbank.<sup>25</sup> In 1982 leidde de wet wel tot de veroordeling van leden van de Vlaamse Militanten Orde, een extreemrechtse paramilitaire groepering.<sup>26</sup>

Vervolgens is er de wet tot bestrijding van het racisme en de xenofobie.<sup>27</sup> Artikel 3 van deze wet stelt het behoren tot of het verlenen van medewerking aan een groep of organisatie die openlijk en herhaaldelijk de rassendiscriminatie of de rassenscheiding bedrijft of verkondigt, strafbaar.<sup>28</sup> Tussen 1981 en 1990 werden er 1266 klachten ingediend op basis van de wet, waarvan er slechts 14 tot een veroordeling leidden.<sup>29</sup> Eén van de grote knelpunten bij de toepassing van de wet was dat het vaak ging om persmisdriven, waarvoor het Hof van Assisen bevoegd is. Zo verklaarde de rechter zich in 1994 onbevoegd toen de Liga voor Mensenrechten een klacht indiende tegen twee Vlaams Blokpers. <sup>30</sup> De klacht was immers gesteund op het 70-puntenprogramma zodat het ging om een persmisdrif. Artikel 150 van de Grondwet werd echter aangepast<sup>31</sup> zodat racistische drukpersmisdriven voortaan door de correctionele rechter beoordeeld kunnen worden.<sup>32</sup>

---

<sup>24</sup> Wet 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden en waarbij de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, den handel in, en het dragen van wapenen en op de handel in munitie, aangevuld wordt, *B.S.* 6-7 augustus 1934, verder verkort geciteerd als *Wet Private Milities*.

<sup>25</sup> J.P. NANDRIN, « Les mesures antiliberticides en Belgique au XX<sup>e</sup> siècle ou comment la démocratie s'est transformée et a résisté » in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 42-45.

<sup>26</sup> Cass. 9 november 1982, *Arr. Cass.* 1982-83, 334. Zie ook : A. VERMEULEN, *De Vlaamse Militanten Orde*, onuitg., thesis licentiaat in de criminologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1981.

<sup>27</sup> Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981, verder verkort geciteerd als *Antiracismewet*.

<sup>28</sup> Volgens de Raad van State is dit geen opiniedelict, de Franse tekst heeft het immers over "prôner" dat krachtiger is dan het woord verkondigen; het houdt het midden tussen aanzetten tot en de lof zingen van.

<sup>29</sup> J. VELAERS, *l.c.*, 307 & 335.

<sup>30</sup> Corr. Brussel, 6 september 1994,

[http://www.antiracisme.be/nl/rechtspraak/vonnissen/racisme/tot95/94-9-6\\_c\\_bsl.pdf](http://www.antiracisme.be/nl/rechtspraak/vonnissen/racisme/tot95/94-9-6_c_bsl.pdf)

<sup>31</sup> *B.S.* 29 mei 1999.

<sup>32</sup> Voor een overzicht van de rechtspraak met betrekking tot artikel 3 van de Antiracismewet, zie : Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De wet van 30 juli 1981 tot Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

Tenslotte is er de Cultuurpactwet.<sup>33</sup> De toepassing van artikel 3§1 van die wet kan vergeleken worden met artikel 17 van het EVRM. *De overheidsinstanties moeten de gebruikers en alle ideologische strekkingen betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid, overeenkomstig de modaliteiten van deze wet en op voorwaarde dat zij de principes en de regels van de democratie aanvaarden en naleven.* Het is de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie die de klachten tegen inbreuken op de Cultuurpactwet behandelt. Op basis van dit artikel verklaarde de commissie reeds meerdere malen een klacht van het Vlaams Blok tegen uitsluiting uit verschillende adviesraden onontvankelijk *aangezien de indiener van de klacht als verkozene van het Vlaams Blok via het 70-puntenplan van het Vlaams Blok kenbaar maakt de principes en regels van de democratie niet te aanvaarden.*<sup>34</sup> Ook een klacht van het VNJ tegen haar uitsluiting uit de Antwerpse deeljeugdraad werd op basis van dit artikel onontvankelijk verklaard.

### 3.2.2. De Wet Partijfinanciering

Door de wetgeving met betrekking tot partijfinanciering<sup>35</sup> werden politieke partijen *an sich* voor het eerst expliciet erkend door de Belgische wetgever. Sinds 1989 is het systeem van de financiering van politieke partijen geëvolueerd van een systeem van privé-financiering gecombineerd met indirecte overheidsfinanciering zonder echte boekhoudkundige regeling, naar een grotendeels publieke financiering met controle op de boekhouding en een beperking van de verkiezingsuitgaven.<sup>36</sup>

Voor 1989 was er alleen sprake van indirecte overheidsfinanciering aan de partijen, zoals de parlementaire vergoeding, de financiering van de fracties, bepaalde voordelen bij het voeren van verkiezingscampagnes ... Deze regelingen van indirecte financiering zijn door de nieuwe wetgeving weinig of niet veranderd. Ze bestaan nu, parallel met de directe partijfinanciering. Bovendien is de privé-financiering door artikel 16bis van Wet Partijfinanciering sterk aan banden gelegd. Door het instellen van directe overheidsfinanciering probeerde de wetgever het democratisch gehalte van de rechtsstaat te verhogen. Enerzijds zou er zo meer financiële gelijkheid komen

---

*bestrafing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden* : Rechtspraak, Brussel, Federale Voorlichtingsdienst, 1999, 78 of [http://www.antiracisme.be/nl/rechtspraak/rs\\_intro.htm](http://www.antiracisme.be/nl/rechtspraak/rs_intro.htm)

<sup>33</sup> Wet 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, *B.S.* 16 oktober 1973.

<sup>34</sup> Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr1084/6, 14 ; zie ook J. VELAERS, *l.c.*, 336-339.

<sup>35</sup> Art. 1, 1<sup>o</sup> Wet Partijfinanciering.

<sup>36</sup> L. IKER, "Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique", *A.P.T.* 1993, 39; L. IKER, "Evolution des Règles de financement et de contrôle des partis politiques", *C.H. CRISP* 1998, afl. 1607-1608; M. VERDUSSEN, "Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique", *Rev.fr.dr.const.* 1990, 551; M. VERDUSSEN "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale", *Ann.dr.Louvain* 1990, 277.



tussen de verschillende partijen. Anderzijds probeerde men de greep van de economische wereld op de politiek te verminderen.<sup>37</sup>

De Wet Partijfinanciering bevat drie grote delen. Het eerste deel regelt de beperking en de controle op de verkiezingsuitgaven van de partijen en kandidaten. Het tweede deel bevat de regels over de directe partijfinanciering en het derde deel verplicht de partijen een open boekhouding te voeren. Bovendien werd voor het toezicht op de naleving van de wet een controlecommissie opgericht.<sup>38</sup> Deze commissie is paritair samengesteld uit leden van de Kamer en de Senaat.<sup>39</sup>

Om te kunnen genieten van partijfinanciering moest een partij voldoen aan twee voorwaarden. Enerzijds moest ze in beide kamers door minstens één rechtstreeks verkozen parlements lid vertegenwoordigd zijn<sup>40</sup> en anderzijds moest ze voldoen aan de voorwaarden van artikel 1, 1<sup>o</sup> van de wet. Volgens dat artikel moet een politieke partij om als dusdanig erkend te worden, bij de verkiezingen in elke kieskring van een Gewest of Gemeenschap minstens één kandidaat voor de Kamer én een kandidaat voor de senaat voordragen. Een partij als *Retour à Liège* wordt door de wet dus niet als partij erkend.

Artikel 1, 1<sup>o</sup> bepaalt ook dat politieke partijen *binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beogen te beïnvloeden*. Door die bepaling wilde de wetgever vermijden dat extremistische partijen die minstens één verkozene in Kamer en Senaat hebben, onder het toepassingsgebied van de wet zouden vallen.<sup>41</sup> Er werd echter nog geen enkele partij geweigerd op basis van deze bepaling.<sup>42</sup>

### 3.2.3. *Besluit*

Er bestonden dus reeds mogelijkheden om ondemocratische partijen als partij te treffen, maar de impact daarvan was volgens de wetgever onvoldoende. Voor een bestraffing op basis van de Wet Private Milities is geweld noodzakelijk, bij de toepassing van de wet tot bestrijding van het racisme en de

---

<sup>37</sup> L. IKER, "Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique", *l.c.*; L. IKER, "Evolution des Règles de financement et de contrôle des partis politiques", *l.c.*; M. VERDUSSEN, "Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique", *l.c.*; M. VERDUSSEN "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale", *l.c.*

<sup>38</sup> Art. 1, 4<sup>o</sup> Wet Partijfinanciering.

<sup>39</sup> L. IKER, "Evolution des Règles de financement et de contrôle des partis politiques", *l.c.*, 42; I. KOVALOVSKY, "Fonction juridique et séparation des pouvoirs. La compétence du conseil d'état à l'égard des décisions de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la compatibilité des partis politiques", A.P.T. 1997, (139) 144.

<sup>40</sup> Art. 15 Wet Partijfinanciering.

<sup>41</sup> M. VERDUSSEN, "Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique", *l.c.*, 41; M. VERDUSSEN, "La Cour d'arbitrage et l'argent des partis politiques", (noot onder Arbitragehof nr. 40/90), *J.T.* 1990, 408.

<sup>42</sup> M. UYTENDAELE en N. VAN LAER, "Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides", *Rev. b. dr. const.* 1999, (65) 69-70.

xenofobie zijn er enkele knelpunten die de wet aan impact deden verliezen<sup>43</sup> en het weren van ondemocratische partijen uit adviesraden tenslotte, had slechts een minieme weerslag op de partijen in kwestie. Bovendien verklaarde de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie de klachten van het Vlaams blok steeds onontvankelijk op basis van het 70-puntenplan. Aangezien het Vlaams Blok afstand heeft genomen van dat plan kan men zich de vraag stellen op basis waarvan de Cultuurpactcommissie in de toekomst de klachten nog onontvankelijk zal verklaren.

Terwijl de wetgever tot 1995 vertrouwd was op algemene wetten voor het bestrijden van extremistische politieke partijen, ligt de nadruk sinds de invoering van artikel 15bis op specifieke regelingen met betrekking tot politieke partijen.<sup>44</sup> Toch blijkt dat men sinds de correctionalisering van racistische drukpersmisdrijven teruggrijpt naar die algemene wetten om het Vlaams Blok te treffen.<sup>45</sup>

## 4. Ontstaansgeschiedenis van artikel 15ter

### 4.1. Artikel 15bis

Alhoewel in artikel 1 reeds de mogelijkheid was voorzien om extremistisch partijen te weren, vond de wetgever het toch nodig extra waarborgen in te bouwen. De eerste stap daartoe werd gezet door de invoering van Artikel 15bis.<sup>46</sup> Deze bepaling voegde een derde voorwaarde in om van overheidsfinanciering te kunnen genieten. CLAUDE EERDEKENS verwoordde in de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk wat de bedoeling was. *Eén van de doelstellingen van de wetgever in 1989 was om tot een grotere doorzichtigheid van de politieke bedrijvigheid te komen. Die wil ging uit van de basisidee dat de parlementaire democratie, die onze rechten en vrijheden en onze welvaart waarborgt, behoorlijk moet kunnen werken.*<sup>47</sup> *Deze rechten en vrijheden worden opgesomd in het EVRM. Het is dan ook essentieel dat alle politieke*

---

<sup>43</sup> Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden* : Rechtspraak, Brussel, Federale Voorlichtingsdienst, 1999, 34-37.

<sup>44</sup> Zie o.m. Wetsvoorstel tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en van de provinciewet, teneinde kandidaten die niet aan de eisen van de democratie voldoen, te verbieden het ambt van burgemeester, schepen of lid van de bestendige deputatie uit te oefenen, *Parl. St. Senaat 1999-2000*, nr. 2-346 en Wetsvoorstel tot wijziging van de gemeentekieswet en de nieuwe gemeentewet, om de strijd tegen extreem-rechts op te voeren, *Parl. St. Senaat 1999-2000*, nr. 2-394.

<sup>45</sup> Zie het proces van de Liga voor Mensenrechten en het CGKR tegen de VZW Vlaamse Concentratie.

<sup>46</sup> Wet 10 april 1995, *B.S.* 15 april 1995.

<sup>47</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, *Parl. St. Kamer 1992-93*, nr. 1113/1, 1 en 1113/5, 2.

*partijen die mee gestalte geven aan onze parlementaire democratie, in hun programma en optreden de in het Verdrag opgenomen principes verdedigen.*

Daarom verplicht artikel 15bis elke partij in haar statuten of programma een bepaling op te nemen waarin die partij zich er toe verbindt om in haar politieke actie de rechten en vrijheden zoals gewaarborgd door het EVRM en de in België geldende aanvullende protocols bij dat verdrag, in acht te nemen en door haar diverse geledingen te doen in acht nemen.

## 4.2. Draagwijdte van artikel 15bis

Toen men artikel 15bis ook effectief wilde toepassen<sup>48</sup> ontstond er echter onenigheid over de draagwijdte ervan. Op 14 januari 1998 maakte JOHAN LEMAN aan de controlecommissie een dossier over inzake de publicaties van het Vlaams Blok. Volgens LEMAN had het Blok artikel 15bis geschonden en moest haar dotatie ingehouden worden. Het Vlaams Blok had wel de bepaling opgenomen in haar statuten, maar leefde die bepaling niet na volgens LEMAN. Hij verwees daarvoor naar de "Open brief aan de Brusselaars" en de motie van de Vlaamse Raad van 19 november 1992, die stelt dat het programma van het Vlaams Blok indruist tegen de bepalingen van het EVRM. Naar aanleiding van de brief van LEMAN ontstond een discussie over de draagwijdte van artikel 15bis. Volgens de enen hield het artikel een louter formele verplichting in, volgens anderen had de controlecommissie de mogelijkheid om de naleving van die bepaling te toetsen. Om de onenigheid te verhelpen werd het advies ingewonnen van twee advocaten, Mr. BREWAEYS en Mr. MAHIEU.

De tekst van artikel 15bis was vrij dubbelzinnig. Enerzijds zou men het artikel kunnen beschouwen als een loutere vormvoorwaarde, maar dat strookte niet met het standpunt van de indiener van het wetsvoorstel. Anderzijds zou men het ook kunnen interpreteren als een dubbele verbintenis. Aan de ene kant de formele verplichting om de verklaring op te nemen in het partijprogramma of de statuten en aan de andere kant de verbintenis die teksten ook daadwerkelijk te doen in acht nemen door de diverse geledingen en verkozen mandatarissen. Beide standpunten waren verdedigbaar.

De ratio legis van artikel 15bis is ervoor te zorgen dat iedere partij uitdrukkelijk wenst een democratische inhoud te geven aan haar woorden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ook dat de bedoeling was dat de commissie zou nagaan of het programma en de actie van de partij niet tegenstrijdig zijn met de door hen aangegane verbintenis.<sup>49</sup> Maar dat standpunt

---

<sup>48</sup> Onderzoek van de brief van de heer Leman, directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, met betrekking tot het Vlaams Blok, Verslag namens de commissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen uitgebracht door de heer Didier Reynders, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1575/1, hierna verkort geciteerd Verslag Controlecommissie.

<sup>49</sup> *Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 1113/1,2 en 1113/5, 5.

relatieveerde EERDEKENS zelf door op te merken dat Kamer en Senaat een procedure moesten uitwerken waarbij een instantie de bevoegdheid krijgt om na te gaan of elke partij artikel 15bis zowel formeel als inhoudelijk naleeft. Bovendien waren op dat moment de lacunes in de wet blijkbaar reeds duidelijk. Er was immers al een wetsvoorstel ingediend dat artikel 15bis zou aanvullen om *eindelijk een concrete tenuitvoerlegging te garanderen van één van de in die wet vervatte fundamentele bepalingen*.<sup>50</sup>

Bovendien was er noch een specifieke sanctie, noch een specifieke procedure uitgewerkt in artikel 15bis. Voor de andere taken die aan de controlecommissie waren opgedragen, is dat wel zo. Een analogieredenering met de andere mogelijke straffen die de commissie kan opleggen zou dus nodig zijn, maar dat was uiterst riskant.<sup>51</sup> Een bepaling die een verval oplegt moet immers strikt geïnterpreteerd worden. Hoewel het de bedoeling was via de controlecommissie partijen die hun verbintenis niet nakwamen te straffen, was dat dus nergens bepaald. Bijgevolg besliste de controlecommissie, na het advies van Mr. BREWAEYS en Mr. MAHIEU<sup>52</sup>, eenparig geen procedure op te starten tegen het Vlaams Blok. Er was dus een nieuw wetgevend initiatief nodig om de niet-naleving van de door de partijen aangegane verbintenissen te beoordelen en eventueel te bestraffen. Zoals gezegd was dat initiatief er al bijna een jaar vroeger.

#### 4.3. Parlementaire voorbereiding van artikel 15 ter

Artikel 15ter ontstond dus vanuit de behoefte om na te gaan of de verklaring die de partijen in hun programma of statuten hadden opgenomen, ook in werkelijkheid werd nagekomen. Het biedt de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de Raad van State als een partij of één van haar componenten duidelijk aantoonde dat ze vijandig staan tegenover de fundamentele rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM of de in België geldende aanvullende protocols bij dat verdrag. De Raad van State kan dan beslissen de partijdotatie in te houden.

Een essentieel verschil met het systeem in de meeste andere landen is dus dat de Belgische wetgever niet de partij op zich verbiedt, maar enkele de partijdotatie inhoudt. VU-voorzitter GEERT BOURGEOIS opperde echter de idee om het Arbitragehof de bevoegdheid te geven om politieke partijen die het EVRM schenden, te verbieden. Tot nu toe zijn echter geen teksten neergelegd

---

<sup>50</sup> Wetsvoorstel tot aanvulling van de artikelen 15bis en 25 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/1, 2.

<sup>51</sup> *Poenalia non sunt extendenda & Nulla poena sine lege*: art. 14 GW en art. 7§1 EVRM. Alhoewel het hier niet om strafrecht *sensu stricto* gaat, blijft voorzichtigheid geboden.

<sup>52</sup> Verslag Controlecommissie, *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1575/1, 5-21.

in Kamer of Senaat.<sup>53</sup> Bovendien zou een partijverbod volgens sommige auteurs een preventieve maatregel zijn, zodat daarvoor een grondwetswijziging nodig is.<sup>54</sup> Tijdens de parlementaire voorbereiding had men ook niet de bedoeling een partijverbod in te lassen. De discussies gingen voornamelijk over de bevoegde instantie en de omschrijving van het gedrag dat zou leiden tot inhouding van de dotatie.

#### 4.3.1. *De omschrijving van de voorwaarden voor het inhouden van de dotatie*

In de oorspronkelijke formulering van artikel 15ter moest men nagaan of de verklaring, die de partijen overeenkomstig artikel 15bis in hun programma hadden opgenomen, werd nageleefd. Met het tweede voorstel wilde men de dotatie ontnemen van partijen die zelf of wiens componenten, gekozenen of kandidaten, een daad stelden of financierden die een overtreding inhield van de Antiracismewet of artikel 14 van het EVRM. De Raad van State had echter problemen met deze formulering. Enerzijds is artikel 14 van het EVRM geen op zichzelf staande bepaling. Dat artikel kan immers alleen in samenhang met één of meerdere andere bepalingen van het EVRM gelezen worden. Anderzijds komt het alleen aan de hoven en rechtbanken toe te bepalen wat een strafbare gedraging is. Inbreuken op de Racismewet en ook sommige vormen van discriminatie zijn immers misdrijven. Als iemand anders dan de hoven en rechtbanken beslist wat strafbaar gedrag is en daar gevolgen aan verbindt, dan is dat in strijd met de Grondwet.<sup>55</sup>

Om zich naar het advies van de Raad van State te schikken, ontstonden in grote lijnen twee strekkingen. Een eerste groep politici wilde het probleem oplossen door inhouding van de partijdotatie pas mogelijk te maken na een veroordeling op basis van de Antiracismewet.<sup>56</sup> De tweede strekking, die het uiteindelijk haalde, wilde het strafrecht omzeilen door elke verwijzing naar een strafbare gedraging te weren. Daardoor blijft de invloed van het gezag van gewijsde van strafvonnissen en -arresten beperkt. Slechts als het om strafbare feiten gaat, moet men de beslissing van de strafrechter met betrekking tot het bewijs van bepaalde materiële feiten afwachten. Als de strafrechter oordeelt

---

<sup>53</sup> [http://www.volksonie.be/public/pages/visie/standpunten/pub\\_persberichten\\_detail.asp?ID2=&ID=430](http://www.volksonie.be/public/pages/visie/standpunten/pub_persberichten_detail.asp?ID2=&ID=430) ; De Standaard, 15 februari 2000.

<sup>54</sup> ABU DALU, F., "Liberté, égalité, fraternité ou la mort? La Court d'arbitrage et le Vlaams Blok", (noot onder Arbitragehof 10/2001), *Jur. Liège, Mons et Bruxelles*, 2001, 505, J. SOHIER, "Les dispositifs juridiques en droit comparé" in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 125-137, J. VELAERS, « La Démocratie combative » in DUMONT, H. (ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 323 ; Contra M. UYTENDAELE en N. VAN LAER, *l.c.*, 68-70.

<sup>55</sup> *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/13; S. DEPRÉ, "Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme", *Rev.b.dr.const.* 1999, (287) 293.

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/6, p9.

dat de feiten niet bewezen zijn, kan men op basis van die feiten geen dotatie inhouden.

Om het strafrecht te omzeilen werd geprobeerd een *sui generis*-formulering te creëren die los stond van het strafrecht.<sup>57</sup> Maar uiteindelijk werd de formulering die de Raad van State had voorgesteld, overgenomen, zodat de partijfinanciering kan worden ingehouden van *partijen die door eigen toedoen of door toedoen van hun componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantonen dat ze vijandig staan tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM en de aanvullende protocols bij dat verdrag die in België van kracht zijn.*

#### 4.3.2. De bevoegde instantie

Ook bij de bespreking van de bevoegde instantie werden verschillende sporen gevolgd. In het eerste voorstel zou de controlecommissie zelf oordelen.<sup>58</sup> Maar om te vermijden dat politieke minderheden om louter politieke motieven getroffen kunnen worden was het advies van een externe instantie nodig. Eerst werd voorgesteld om advies te vragen aan de voorzitter van het Arbitragehof<sup>59</sup>, daarna kreeg de Vaste Nationale cultuurpactcommissie die bevoegdheid<sup>60</sup> en tenslotte stelde men een college voor dat bestond uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State.<sup>61</sup>

Voor de voorzitter van het Arbitragehof werd gekozen wegens de opgedane ervaring bij de uitoefening van zijn ambt. Bovendien is het Arbitragehof als enige bevoegd om wetten te vernietigen. Het staat in die zin dus als enige enigszins boven de wetgevende macht. Maar voor de aanstelling van de voorzitter als persoon bestaat geen wettelijke basis en de aanstelling van het Hof zou een wijziging van de Bijzondere Wet Arbitragehof vereisen. Bovendien was het mogelijk dat het Arbitragehof zich later nog moest uitspreken over deze wet.<sup>62</sup> Daarom werd een amendement ingediend dat een advies van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie vereiste. Deze commissie behandelt de klachten tegen inbreuken op de Cultuurpactwet. Vanuit haar ervaring met artikel 3§1<sup>63</sup> en haar samenstelling<sup>64</sup> zou deze commissie uitermate geschikt zijn om een advies af te leveren.

<sup>57</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/14, met amendementen: nr. 1084/15.

<sup>58</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/1.

<sup>59</sup> *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1405/1 & *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr.1084/3.

<sup>60</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/4.

<sup>61</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/5.

<sup>62</sup> Wat ook gebeurde, met als resultaat het arrest 10/2001 van het Arbitragehof.

<sup>63</sup> *Supra*.

<sup>64</sup> In deze commissie is er een vertegenwoordiging van alle ideologische en filosofische strekkingen en bovendien een taalpariteit; zie ook P. BERCKX, *De Cultuurpactwet onvoltooid en onbemind*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1989, 38-45.

Toch werd ook dit voorstel niet aanvaard. Er kwam een nieuw voorstel waarbij een college van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State moest beslissen. De indieners van het amendement maakten daarbij de vergelijking met artikel 4§5 van de Wet op het parlementair onderzoek van 3 mei 1880. Door die wet werd datzelfde *ad hoc college* de bevoegde beroepsinstantie bij bepaalde geschillen tussen de wetgevende macht en de gerechtelijke overheden.<sup>65</sup> Die vergelijking ging volgens sommigen echter niet op. Door de wet van 1880 kreeg het college immers de bevoegdheid om het geschil definitief te beslechten. Door het advies in de nieuwe wet niet bindend te maken zou de waarde van het college gedevaloriseerd worden. De afdeling wetgeving van de Raad van State liet echter uitschijnen dat ze geen problemen had met de nieuwe bevoegdheid voor het College, aangezien ze er niet over sprak.<sup>66</sup> Bovendien bood dit voorstel alle waarborgen inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Volgens anderen was deze oplossing echter ongrondwettig omdat er een uitzonderingsrechtbank werd opgericht. In artikel 146 van de Grondwet worden buitengewone rechtbanken of commissies, onder welke benaming ook, immers uitdrukkelijk verboden. De Grondwetgever wilde hiermee de oprichting verhinderen van gelegenheidsinstanties of instanties met politiek karakter die individueel bepaalde gevallen zouden beoordelen. Niemand kan immers tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent. Die kritiek is echter onterecht. De wetgever had hier de bedoeling een nieuw administratief rechtscollege op te richten<sup>67</sup> dat niet zou oordelen over individueel bepaalde gevallen, maar over alle toepassingsgevallen van de wet.

Vervolgens werd beslist dat die externe instantie niet alleen een adviserende, maar ook een beslissende stem moest krijgen. De controlecommissie mocht de dotatie alleen inhouden als een college bestaande uit de voorzitter van het Arbitragehof en twee door hem aangewezen leden van dat Hof<sup>68</sup> dat beslist had. Tot men plots een voorstel indiende dat de Raad van State bevoegd maakte, met mogelijkheid tot voorziening in cassatie bij het Hof van Cassatie. De enige motivatie voor dit voorstel, dat het uiteindelijk haalde, is dat het kon bogen op een grote parlementaire meerderheid. Er werd ook geen advies meer gevraagd aan de Raad van State.

## 5. Artikel 15ter

---

<sup>65</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/5.

<sup>66</sup> Advies van de Raad van State, *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/13 en 1084/19.

<sup>67</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/22, 44.

<sup>68</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/20, amendement nr. 3063.

*Jura Falconis* Jg. 37, 2000-2001, nummer 4

Op 12 februari 1999 werd de definitieve versie van artikel 15ter bekrachtigd. Maar is het ook een goede en bruikbare wet?<sup>69</sup> Zowel de Raad van State als het Arbitragehof hebben zich ondertussen uitgesproken over de wet. De Raad van State gaf twee maal een advies tijdens de parlementaire voorbereiding<sup>70</sup> en het Arbitragehof sprak zich uit over een beroep tot vernietiging.<sup>71</sup> Beide instanties spraken zich uit over het inhouden van de dotatie, de voorwaarden waaraan het inhouden moet voldoen en de procedure volgens dewelke dat moet gebeuren.

### 5.1. Het inhouden van de dotatie

Alhoewel politieke partijen niet vermeld worden in de Grondwet, kunnen ze toch rekenen op Grondwettelijke bescherming.<sup>72</sup> Artikel 27 van de Grondwet waarborgt immers het recht op vrijheid van vereniging. Dat recht omvat ook de vrijheid om politieke partijen op te richten. Maar de vrijheid van vereniging betekent niet dat de overheid verplicht is politieke partijen te erkennen of hen subsidies te verlenen. De overheid kan zelf bepalen welke partijen ze erkent en aan welke voorwaarden een partij moet voldoen om gesubsidieerd te kunnen worden op voorwaarde dat ze daarbij het gelijkheidsbeginsel respecteert.<sup>73</sup>

Het Arbitragehof had zich, voor er sprake was van artikel 15ter, al uitgesproken over de voorwaarden voor het verkrijgen van partijfinanciering.<sup>74</sup> In één van die arresten voerde de Parti communautaire national européen (P.C.N.) aan dat de dubbele voorwaarde<sup>75</sup> voor het krijgen van partijdotatie tot gevolg heeft dat kleinere partijen van de financiering worden uitgesloten, waardoor het gelijkheidsbeginsel geschonden wordt. Het Arbitragehof was het daar niet mee eens. Volgens het Hof mocht de wetgever de financiering van politieke partijen afhankelijk stellen van het bewijs van een zeker representativiteit en verantwoordt het verschil in steun vanwege de kiezers de

<sup>69</sup> Zie F. ABU DALU, "Liberté, égalité, fraternité ou la mort? La Court d'arbitrage et le Vlaams Blok", (noot onder Arbitragehof 10/2001), *Jur. Liège, Mons et Bruxelles*, 2001, 505-512, S. DEPRÉ, "Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme", *Rev.b.dr.const.* 1999, 287-302, H. DUMONT en F. TULKENS, "Les activités liberticides et le droit public belge" in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 292-297 en VELAERS, J., "Quelques réflexions sur la démocratie combative en droit public belge" in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 324-328.

<sup>70</sup> *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/13 en 1084/19.

<sup>71</sup> Arbitragehof, nr 10/2001, 7 februari 2001, *B.S.* 1 maart 2001, 6516.

<sup>72</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 205-208 en 71-74.

<sup>73</sup> Over de band tussen het gelijkheidsbeginsel en de voorwaarden ter beperking van fundamentele rechten en vrijheden, zie J. VELAERS, "Het Arbitragehof, de vrijheid van meningsuiting en de wet tot bestraffing van het negationisme en het revisionisme", *C.D.P.K.*, 1997, 574-576.

<sup>74</sup> Arbitragehof nr. 10/90, 22 februari 1990, *A.A.* 1990, 77; Arbitragehof nr. 11/90, 22 februari 1990, *A.A.* 1990, 83; Arbitragehof nr. 23/90, 28 juni 1990, 28 juni 1990, *A.A.* 1990, 181; Arbitragehof nr. 40/90, 21 december 1990, *J.T.*, 1990, 406, noot M. VERDUSSEN.

<sup>75</sup> Partijen die moeten immers aan de voorwaarden in artikel 1, 1<sup>o</sup> voldoen en bovendien ook minstens één gekozene in Kamer én Senaat hebben om van de partijdotatie te kunnen genieten.



verschillen in behandeling tussen de politieke partijen. Bovendien worden aan die partijen specifieke verplichtingen opgelegd en kunnen ze het voordeel van de financiering verliezen als ze de in de wet vastgestelde regels met betrekking tot de verkiezingsuitgaven niet in acht nemen. Het Hof kwam zo tot de conclusie dat het stellen van voorwaarden aan het verkrijgen van partijfinanciering evenredig was met het nagestreefde doel. Het verschil tussen partijen met gekozenen en partijen zonder gekozenen schendt het gelijkheidsbeginsel dus niet.<sup>76</sup>

In zijn eerste advies over artikel 15ter oordeelde de Raad van State dat de inmenging in de doelstellingen van een politieke partij door de invoeging van artikel 15bis en 15ter het gelijkheidsbeginsel niet schond. De dotatie is immers enkel een financieel voordeel dat slechts bijkomstig is aan het fundamenteel recht om zich kandidaat te stellen, verkozen te worden, te zetelen. Aan dat fundamenteel recht wordt niet geraakt.<sup>77</sup> Bovendien is het veiligstellen van de fundamentele rechten en vrijheden een legitiem doel. Er was volgens de Raad ook geen onevenredigheid tussen dat doel en het middel om dat doel te bereiken, met name het voorbehouden van financiering aan partijen die niet vijandig staan tegenover de fundamentele rechten en vrijheden. Toch moet men heel omzichtig omspringen met staatsinmenging in de eigenheid van politieke partijen. Als er immers één domein is waarin ongelijkheid niet kan worden aanvaard, dan is het bij de organisatie van verkiezingen.<sup>78</sup>

De redenering van de Raad van State dat dotatie slechts bijkomstig is aan het fundamenteel recht op deelname aan verkiezingen, is niet zo vanzelfsprekend. Artikel 16bis van de Wet Partijfinanciering heeft de mogelijkheden voor politieke partijen op het vlak van privé-financiering immers sterk aan banden gelegd. Politieke partijen zijn dus veel meer dan vroeger afhankelijk van overheidsfinanciering, zodat men zou kunnen verdedigen dat door de inhouding van de partijdotatie wel geraakt wordt aan het recht op deelname aan verkiezingen.<sup>79</sup>

Het verbieden van partijen die vijandig staan tegenover de fundamentele rechten en vrijheden zou wel in strijd zijn met de grondwet.<sup>80</sup> Dan worden

<sup>76</sup> Arbitragehof nr. 40/90, 21 december 1990, *J.T.* 1991, 406, 4.B.4.2, noot M. VERDUSSEN.

<sup>77</sup> *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/13, 2.

<sup>78</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 205-208

<sup>79</sup> Voor het boekjaar 1999 haalde het Vlaams Blok 149 987 352 frank opbrengsten uit haar gewone werking. 121 381 608 frank daarvan waren afkomstig van overheidsbijdragen, waarvan 60 834 014 frank door directe partijfinanciering op basis van de Wet Partijfinanciering. Het inhouden van de partijfinanciering zou dus een verlies betekenen van 40,6% ten aanzien van de totale opbrengsten uit de gewone werking. Zie Publicatie van de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen en hun componenten (boekjaar 1999), *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 671/2.

<sup>80</sup> J. SOHIER, "Les dispositifs juridiques en droit comparé" in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 125-137. J. VELAERS, « La Démocratie combative » in DUMONT, H. (ed.), *Pas de liberté pour les*  
*Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

immers overduidelijk het recht op vrijheid van vereniging beperkt en dat mag alleen door repressieve maatregelen. Bovendien stelde ook de Commissie van Venetië dat een partijverbod alleen dan gerechtvaardigd kan zijn als de partij in kwestie geweld predikt of gebruikt als middel om de democratie omver te werpen. Andere politieke partijen, die legale middelen gebruiken om de burgers te overtuigen, moeten het recht hebben om deel te nemen aan verkiezingen en politieke mandaten uit te oefenen.<sup>81</sup>

## 5.2. De voorwaarden voor het inhouden van de dotatie

Zoals reeds gezegd is, kan een politieke partij haar dotatie verliezen als de Raad van State oordeelt dat ze vijandig staat tegenover het EVRM of de aanvullende protocollen bij dat verdrag. Bovendien moet ze dat duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen aantonen. Dat kan niet alleen door toedoen van de partij zelf, maar ook door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen.

Door een brede omschrijving wilde de wetgever vermijden dat sommige van de bedoelde gedragingen buiten schot zouden blijven. Maar wordt daardoor de concrete toepassing van de wet niet quasi-onmogelijk gemaakt? Als er fundamentele rechten en vrijheden in het gedrang zijn, moeten die met de grootste zorg worden afgewogen tegenover elkaar. Daarvoor heeft de rechter voldoende bewegingsruimte nodig. Maar teveel ruimte zet de rechter onder druk en dwingt hem tot politieke beslissingen,<sup>82</sup> zodat de kans groot is dat hij uiteindelijk voor de meest veilige oplossing kiest en de wet op een uiterst restrictieve manier toepast.

Het Arbitragehof oordeelde dat de vage omschrijving het niet alleen moeilijk maakt voor de rechter, maar dat die omschrijving, als ze ruim zou worden geïnterpreteerd, ook een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel zou uitmaken.<sup>83</sup> Als men het begrip “vijandigheid” ruim interpreteert zou de inbreuk op de rechten en vrijheden door de inhouding van de dotatie immers onevenredig zijn met het beoogde doel, de bescherming van die vrijheden. Het kan volgens het Arbitragehof niet *“dat financiële middelen worden ontzegd aan een partij die enkel zou hebben voorgesteld dat één of andere regel in het EVRM of in een van de protocollen daarbij een nieuwe interpretatie krijgt of wordt herzien, of (aan een partij) die kritiek zou hebben op de filosofische of ideologische vooronderstellingen van die internationale instrumenten. “Vijandig” kan in die context enkel worden begrepen als een aanzetting tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer het aanzetten tot het plegen van geweld en het verzet tegen de genoemde regels); het komt*

---

*ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 323 ; Contra M. UYTENDAELE en N. VAN LAER, *l.c.*, 68-70.

<sup>81</sup> J. VELAERS, *ibid.*, 323.

<sup>82</sup> Zie ook R. DWORKIN, *A matter of principle*, Londen, Harvard University Press, 1985, 11.

<sup>83</sup> Arbitragehof, nr 10/2001, 7 februari 2001, *B.S.* 1 maart 2001, 6516, B.4.7.2.

*bovendien de hoge rechtscolleges ... toe te onderzoeken of het voorwerp van die vijandigheid wel degelijk een beginsel is dat essentieel is voor het democratisch karakter het regime. De veroordeling van racisme en vreemdelingenhaat vormt ontegenzeggelijk zulk een beginsel ...”*

De visie van het Arbitragehof is niet echt verwonderlijk. De formulering van het Arbitragehof is immers vergelijkbaar met die van het Duitse *Bundesverfassungsgericht*. Volgens de Duitse Grondwet<sup>84</sup> moeten de objectieven van politieke partijen verenigbaar zijn met de principes van de democratie, waaronder de fundamentele rechten en vrijheden. Om tot het besluit te komen dat hun objectieven onverenigbaar zijn met die principes volstaat het volgens het *Bundesverfassungsgericht* niet dat ze die principes enkel maar miskennen. Er moet ook een agressieve houding blijken en een actieve strijd gevoerd worden tegen de bestaande orde. Als bewijs voor dat element volstaat het dat de politieke koers van de partij blijvend en fundamenteel gericht is op de strijd tegen de liberale en democratische orde.

Niet alleen een verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel, maar ook het begrip “marginale toetsing” kan de “strengere” visie van het Arbitragehof verantwoorden. Als men spreekt over marginale toetsing heeft dat meestal betrekking op de rechterlijke toetsing van overheidsbeslissingen. Als de overheid een grote mate van beleidsvrijheid heeft in de keuze van de middelen om het wettelijk gestelde doel te bereiken, beschikt ze over een discretionaire bevoegdheid. De andere kant van de medaille is de marginale toetsing door de rechter. JAN RONSE omschreef de marginale toetsing als volgt: *“Met deze uitdrukking is bedoeld dat in bepaalde gevallen een rechtshandeling of een feitelijke gedraging die aan het oordeel van de rechter wordt onderworpen, door deze niet volledig volgens eigen inzicht maar slechts op beperkte wijze kan beoordeeld worden naar haar overeenstemming met of inbreuk op het recht ... Eerst wanneer vaststaat dat de te beoordelen beslissing, genomen binnen de discretionaire bevoegdheid van de overheid, van die aard is dat geen enkel redelijk denkende overheidspersoon tot zodanige beslissing zou gekomen zijn, kan de rechter haar toetsen aan de eisen van zorgvuldigheid en redelijkheid. Valt de beslissing integendeel binnen de marge waarbinnen naar redelijkheid verschillende beslissingen kunnen genomen worden, dan moet de rechter zich er van onthouden zijn eigen oordeel over wat redelijk en zorgvuldig is in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur.”*<sup>85</sup>

Maar marginale toetsing is niet beperkt tot handelen van de overheid alleen. Ook als het gaat over handelingen van contractspartijen, van tuchtrechtelijke overheden, van ouders kan het rechterlijk toezicht beperkt zijn tot marginale toetsing. Meer algemeen kan men zeggen dat marginale toetsing een rechterlijke beoordelingswijze is van de manier waarop iemand een recht heeft

---

<sup>84</sup> Supra.

<sup>85</sup> J. RONSE, « Marginale toetsing in het privaatrecht », *T.P.R.*, 1977, 207-209.  
*Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

uitgeoefend. Maar de beoordeling daarvan gebeurt vanaf de zijkant, omdat de uitoefenaar van dat recht in beginsel kon handelen naar eigen inzicht. Alhoewel de rechter in beginsel dus geen oordeel kon vellen, is er toch een toetsing aan het elementaire fatsoen.<sup>86</sup>

Politieke partijen beschikken over een ruime marge om hun rechten uit te oefenen. Als die rechten worden beperkt, bijvoorbeeld door inmenging van de overheid in het programma van partijen, is terughoudendheid op zijn plaats. Iedere partij kiest immers vrij een programma en maakt in dat programma keuzes door fundamentele rechten en vrijheden tegen elkaar af te wegen en sommige rechten en vrijheden voorrang te verlenen op andere. Maar de uitoefening van dat recht door politieke partijen is onderworpen aan marginale toetsing in de ruime zin.<sup>87</sup> Men spreekt over marginale toetsing in de ruime zin telkens de beoordelingsvrijheid van de rechter beperkt wordt door de vrijheid van degene die de betwiste rechtshandeling heeft gesteld. De Raad van State kan de partijdotatie dus slechts inhouden als de politieke partij in kwestie haar rechten en vrijheden zo uitoefent, dat geen enkel redelijk denkend partijbestuur dat niet vijandig staat tegenover het EVRM en de aanvullende protocollen bij dat verdrag, zo zou kunnen handelen. Of nog, dat geen enkel redelijk denkend politiek persoon die niet vijandig staat tegenover het EVRM zou kunnen komen tot de rangorde van en de verhouding tussen de fundamentele rechten en vrijheden die uit het programma of de daden van de partij en haar geledingen blijkt.

De strikte interpretatie van “vijandigheid” was niet de enige beperking die het Arbitragehof oplegde. Het Hof stelde ook dat de maatregel kennelijk onredelijk zou zijn als hij tot gevolg zou hebben dat de betrokken partij een deel van haar dotatie zou verliezen door een vijandigheid uitgaande van een van haar geledingen, niettegenstaande de partij zulks openlijk en duidelijk afgekeurd heeft. Bovendien mag er ook geen twijfel bestaan over de band tussen die geledingen en de betrokken politieke partij.<sup>88</sup> Naar aanleiding van het geval Raes stelt zich echter een bijkomende vraag. Volstaat het dat de partij in kwestie de “vijandigheid” veroordeelt op grond van motieven van politieke opportuniteit, of is ook vereist dat de partij inhoudelijk afstand neemt van de “vijandigheid”.

---

<sup>86</sup> J. THEUNIS, " Het gelijkheidsbeginsel : Juridisch interpretatiekader, met bijzondere aandacht voor "corrigerende ongelijkheden " en doorwerking in private rechtsverhoudingen " in X. (ed.), *Publiekrecht: de doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 176-178; J. POLAK, "Marginale toetsing en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ondernemen en handelen" in X. (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story Scientia, 1986, 41-49 en R. SOETAERT, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie" in X. (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story Scientia, 1986, 58-61.

<sup>87</sup> R. SOETAERT, *l.c.*, 59, zie ook G. WIARDA, *3 typen van rechtsvinding*, Deventer, Tjeenk Willink, 1999, 93-106.

<sup>88</sup> Arbitragehof, nr 10/2001, 7 februari 2001, *B.S.* 1 maart 2001, 6516, B.4.8.2.

Tot slot stelde het Arbitragehof een derde voorwaarde. Artikel 15ter mag volgens het Hof niet zo begrepen worden dat het afbreuk doet aan de parlementaire immuniteit gewaarborgd door artikel 58 van de Grondwet. Alhoewel het Hof niet spreekt over de immuniteit van leden van de Gemeenschaps- en Gewestraden moet worden aangenomen dat ook daaraan geen afbreuk wordt gedaan door artikel 15ter.<sup>89</sup> Die parlementaire immuniteit is absoluut, zowel op strafrechterlijk als op burgerrechtelijk vlak. Maar parlementsleden kunnen hun immuniteit enkel invoeren als het gaat om meningen uitgebracht in hun hoedanigheid van volksvertegenwoordiger.<sup>90</sup> Als het gaat over een scheldpartij in een café bijvoorbeeld kan een parlements lid zich bij een eventuele latere klacht niet beroepen op zijn parlementaire immuniteit. Ook een eenzijdige publicatie, bijvoorbeeld een opiniestuk, door een parlements lid in een krant is niet gedekt door de immuniteit van artikel 58, zelfs al is het de publicatie van een rede uitgesproken in het Parlement.<sup>91</sup> Parlementsleden krijgen dus geen vrijgeleide om op het even welk moment om het even wat te zeggen. De immuniteit van een parlements lid is immers slechts een attribuut van zijn functie, een middel om die functie te kunnen uitoefenen, en niet een persoonlijke privilege dat samenhangt met het ambt.<sup>92</sup>

Het Arbitragehof sprak zich uit over mogelijke schendingen van het gelijkheidsbeginsel. Toch is er nog een andere beperking van de wet waarop moet worden gewezen. De toepassing van artikel 15ter is beperkt tot het EVRM en de aanvullende protocollen bij dat verdrag. Het EVRM waarborgt echter alleen burgerlijke en politieke rechten en het discriminatieverbod in artikel 14 kan slechts gelezen worden in samenhang met andere artikels van het EVRM. Volgens VELAERS<sup>93</sup> kan de partijfinanciering daarom niet worden ingehouden als een politieke partij aanzet tot discriminatie op het vlak van sociale, economische en culturele rechten die niet gewaarborgd worden door het EVRM. Daaruit volgt dat niet elke veroordeling op basis van de antiracismewet zou volstaan voor de toepassing van artikel 15ter en dat de voorwaarden die het Arbitragehof heeft gesteld aan de toepassing van artikel 15ter niet volstaan.

### 5.3. De procedure

Op basis van de definitieve versie van artikel 15ter kunnen vijf leden van de controlecommissie klacht indienen bij de Raad van State als ze vinden dat er

---

<sup>89</sup> zie immers art.120 GW, art.42 BWHI, art. 44 Wet Duitstalige Gemeenschap en art. 28 Bijzondere Wet Brusselse instellingen.

<sup>90</sup> Cass. 11 april 1904, *Pas.*, 1904, I, 199; J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 435-437.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Luik, 6 januari 1904, *Pas.*, 1904, II, 285.

<sup>93</sup> Zie J. VELAERS, "Quelques réflexions sur la démocratie combative en droit public belge" in DUMONT, H. (Ed.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Brussel, Bruylant, 2000, 326-327.

*Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

genoeg redenen zijn om aan te nemen dat een partij vijandig staat tegenover het EVRM en de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn. Die klacht moet een gedetailleerde omschrijving van de betwiste daden bevatten. Binnen twee maanden moet de Raad van State dan een behoorlijk, met redenen omkleed arrest uitbrengen. In dat arrest moet de Raad zich uitspreken over de gegrondheid van de klacht en daarna, in voorkomend geval, beslissen hoeveel van de dotatie moet worden ingehouden. Tegen dat arrest van de Raad van State kan binnen dertig dagen een niet-schorsende voorziening in cassatie worden ingesteld bij het Hof van Cassatie.

De keuze voor de Raad van State is niet evident. Normaal doet de Raad van State uitspraak over klachten van burgers tegen de overheid. De Raad van State is bevoegd voor geschillen met betrekking tot politieke rechten en geschillen over objectieve rechten. Daarnaast treedt de Raad ook nog op als administratieve cassatierechter. Hier gaat het echter om een klacht van de overheid tegen een groepering van burgers. De keuze voor de Raad van State wordt nergens in de parlementaire voorbereiding verantwoord. Toch is de keuze voor de Raad van State volgens S. DEPRÉ niet abnormaal.<sup>94</sup> Er zijn immers nog gevallen waar de Raad niet oordeelt over een overheidsbeslissing, maar over gedragingen van burgers. In het kader van de geschillenbeslechting met betrekking tot politieke rechten oordeelt de Raad van State over geschillen bij gemeenteraadsverkiezingen. In bepaalde gemeentes kunnen leden van de gemeenteraad de omkering van het vermoeden van taalkennis van de burgemeester aanvragen. In dat geval moet de Raad van State niet oordelen over een administratieve beslissing maar over de gedragingen van een particulier. Als de Raad van State oordeelt dat de taalkennis van de burgemeester ontoereikend is, wordt zijn benoeming automatisch vernietigd. Men zou echter ook kunnen verdedigen dat het hier nog steeds gaat over de vernietiging van een overheidsbeslissing, waarbij de Raad van State nagaat of is voldaan aan één van de wettelijke voorwaarden voor de benoeming van de burgemeester, met name de taalkennis. Als die voorwaarde in concreto niet vervuld is, wordt de benoeming door de Raad van State vernietigd. Bovendien zou men op basis van het Advies van de Raad van State<sup>95</sup> kunnen verdedigen dat het ook niet om politieke rechten gaat. Volgens de Raad is partijfinanciering immers volkomen bijkomstig aan het recht op deelname aan verkiezingen.

Maar ook het Arbitragehof oordeelde dat de procedure niet in strijd was met het gelijkheidsbeginsel. Het geschil dat met toepassing van artikel 15ter aanhangig wordt gemaakt heeft geen betrekking op een burgerlijk recht in de zin van artikel 144 van de Grondwet, maar op de naleving van de voorwaarden om als politieke partij een overheidsdotatie te genieten. Er valt, volgens het Hof, niet in te zien waarom het onverantwoord zou zijn deze taak voor te

---

<sup>94</sup> S. DEPRÉ, *l.c.*, 298-299.

<sup>95</sup> *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1084/13, p2.

leggen aan het hoogste administratieve rechtscollege, dat over een eigen onderzoeksbevoegdheid beschikt en dat reeds in vele andere aangelegenheden toeziet op de inachtneming van vereisten om in aanmerking te komen voor een overheidstoelage.<sup>96</sup>

## 6. Toetsing aan het EVRM

Het Arbitragehof toets wetten aan het gelijkheidsbeginsel en via het gelijkheidsbeginsel aan de verschillende fundamentele rechten en vrijheden. Het EHRM toetst de uitspraken op basis van die wetten rechtstreeks aan het EVRM. De uitspraken van het Hof zijn bindend, dus heeft de men er alle belang rekening te houden met de rechtspraak van het Hof. Daaruit blijkt immers hoe volgens het Hof het EVRM moet worden uitgelegd en toegepast.<sup>97</sup> Bovendien hebben de uitspraken van het Hof voor de staat tegen wie ze werden gewezen algemene rechtsgevolgen vanaf de datum van hun uitspraak, ook al worden ze in principe slecht gewezen *inter partes*.<sup>98</sup>

Bij het inhouden van partijdotatie komen mogelijk drie grondrechten in het gedrang: de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en het recht op deelname aan vrije, geheime verkiezingen.<sup>99</sup> Zoals reeds gezegd is, kunnen ook de fundamentele rechten en vrijheden die door het EVRM worden gewaarborgd beperkt worden. Het EVRM stelt echter geen formele voorwaarden zoals onze Grondwet, maar wel inhoudelijke voorwaarden.<sup>100</sup> De beperkingen op de fundamentele rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM, moeten bij de wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

### 6.1. Vrijheid van Vereniging

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich reeds drie maal uitgesproken over het Turkse partijverbod.<sup>101</sup> In die arresten benaderde het Hof deze problematiek vanuit artikel 11 van het EVRM, dat de vrijheid van vereniging waarborgt. Een aparte benadering via artikel 10 was volgens het Hof niet nodig, omdat de vrijheid van meningsuiting één van de objectieven is

---

<sup>96</sup> Arbitragehof, nr 10/2001, 7 februari 2001, B.S. 1 maart 2001, 6516, B.5.2.

<sup>97</sup> DE MEYER, J., *Toepassing van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1985, 16-17.

<sup>98</sup> RIMANQUE, K., "De nakoming van Straatsburgse beslissingen: een taak voor regelgevers en rechters" in X. (ed.), *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Brussel, Bruylant, 1992, 1357 en Hof Mensenrechten, arrest Vermeire van 29 november 1991, overwegingen 25 en 26, <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/hejud/sift/297.txt>

<sup>99</sup> Respectievelijk gewaarborgd door artikel 10 en 11 van het EVRM en artikel 3 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM.

<sup>100</sup> Supra.

<sup>101</sup> Hof Mensenrechten, arrest TBKP van 30 januari 1998, Hof Mensenrechten, arrest Socialistische Partij van 25 april 1998 en Hof Mensenrechten arrest Özdep van 24 november 1999, <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp?Language=en&Advanced=1>

*Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

van de vrijheid van vereniging en vergadering.<sup>102</sup> De beperking van het recht op deelname aan vrije en geheime verkiezingen was volgens het Hof het gevolg van de schending van het recht op vrijheid van vereniging, zodat het niet nodig was de schending van het recht op deelname aan vrije en eerlijke verkiezingen afzonderlijk te onderzoeken.<sup>103</sup>

Volgens het Hof zijn politieke partijen een vorm van vereniging die essentieel is voor de goede werking van de democratie, ze vertegenwoordigen immers een deel van de bevolking. Ze vallen dus zonder twijfel onder het toepassingsgebied van artikel 11.<sup>104</sup> Hun activiteiten zijn een collectieve uitoefening van het recht op vrije meningsuiting, ze vertegenwoordigen de verschillende meningen die leven bij het volk en ze reflecteren die meningen in de politieke instellingen en op alle niveaus van de maatschappij. Bovendien zorgen ze ook voor het behoud van het pluralisme. Daarom moeten de beperkingen in artikel 11 strikt geïnterpreteerd worden als het gaat over politieke partijen en beschikken de lidstaten van de Raad van Europa slechts over een beperkte appreciatiemarge, waarop het Hof rigoureuus toezicht uitoefent<sup>105</sup>

Concreet werd de Turkse staat in elk van de drie zaken veroordeeld wegens schending van artikel 11 van het EVRM. De Communistische Partij van Turkije werd door het Turkse Grondwettelijk Hof ongrondwettelijk verklaard. Eén van de statutaire doelstellingen van de TBKP, de Verenigde Communistische Partij van Turkije, was immers het ijveren voor het Koerdisch separatisme. Daardoor miskende de partij volgens het Turkse Hof de eenheid van de Turkse Natie, één van de fundamentele principes van de Turkse Grondwettelijke orde. Bovendien is het volgens de Turkse wet verboden het woord "communistisch" te gebruiken in de naam van een politieke groepering. Voordat de partij enige politieke actie ondernomen had, werd een klacht ingediend bij het Turkse Grondwettelijk Hof. Toch werden alle goederen van de partij verbeurd verklaard en aan de schatkist toevertrouwd. De leiders en stichters van de partij kregen verbod om een gelijkaardige functie uit te oefenen bij om het even welke andere politieke formatie. Volgens het EHRM waren die maatregelen buiten proportie, vooral omdat de partij nog geen enkele actie ondernomen had, en werd daardoor artikel 11 geschonden.<sup>106</sup> Bovendien beoogde de partij niet de dictatuur van het proletariaat, maar respecteerde ze integendeel, en in tegenstelling tot de Duitse KPD, de vereisten van de democratie zoals politiek pluralisme, universeel stemrecht en de

---

<sup>102</sup> Hof Mensenrechten, arrest Young, James en Webster van 13 augustus 1981, *Publ.Eur.Court H.R.*, Serie A, nr. 44, §45.

<sup>103</sup> B. DUARTÉ, *l.c.*, 324.

<sup>104</sup> Hof Mensenrechten, arrest TBKP van 30 januari 1998, *Rep. Eur. Court H.R.*, 1998, I, 1 en Rev. Trim.D.H. 1999, (verkort), 301, noot B. DUARTÉ, overweging 25.

<sup>105</sup> *Ibid.*, overweging 46.

<sup>106</sup> *Ibid.*, overweging 61.



vrijheid om deel te nemen aan het politieke leven.<sup>107</sup> Ook benadrukte het Hof het belang van de mogelijkheid tot dialoog, volgens de regels van de democratie, ook over een wijziging van de Grondwet, of het in vraag stellen van de unitaire staat.<sup>108</sup>

Een jaar later, in 1992 verklaarde het Turkse Grondwettelijk Hof de Socialistische Partij ongrondwettig. Ook deze keer wegens de miskennis van de eenheid van de Turkse natie. De SP werd, in tegenstelling tot de TBKP, wel veroordeeld op basis van haar politieke activiteiten. Volgens het Hof zetten de publicaties en mondelinge verklaringen van de voorzitter de Koerdische gemeenschap aan tot separatisme en rebellie met als doel de unitaire staat te vervangen door een federale staat.<sup>109</sup> Ook hier benadrukte het Hof dat het feit dat het Turkse Hof het programma van een politieke partij als onverenigbaar met de Turkse Grondwettelijke orde wordt beschouwd, niet impliceert dat het programma ook onverenigbaar is met de regels van de democratie en dat het Hof in concreto geen oproep tot het gebruik van geweld of enige andere aanwijzing voor het verwerpen van de democratische regels had gevonden in de verklaringen van de voorzitter.<sup>110</sup>

Ook in het Özdep-arrest herhaalde het Europees Hof dat de partij niet had opgeroepen tot geweld, oproep of elke andere vorm van verwerping van de democratische principes en dat dat een essentieel element was om te besluiten dat ook hier artikel 11 geschonden was.<sup>111</sup>

De uitspraken tegen Turkije gingen over de ontbinding van politieke partijen. Zo ver gaat de Belgische regeling echter niet. Er wordt wel een ongelijkheid ingevoerd tussen verschillende partijen,<sup>112</sup> maar die ongelijkheid beperkt de partijen meer in hun deelname aan verkiezingen dan in hun recht op vrijheid van vereniging.<sup>113</sup> Het inhouden van de dotatie raakt politieke partijen immers niet in hun "partij-zijn". Bovendien bekeek ook de Raad van State de problematiek als een eventuele beperking van het recht op deelname aan verkiezingen.<sup>114</sup> Men kan dus aannemen dat artikel 15ter de vrijheid van vereniging niet schendt.

## 6.2. Vrijheid van meningsuiting

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, overweging 54.

<sup>108</sup> *Ibid.*, overweging 57.

<sup>109</sup> B. DUARTÉ, "Observations, Les partis politiques, la démocratie et la Convention européenne de droits de l'homme", (noot onder Hof Mensenrechten, 30 januari 1998, arrest TBKP), *Rev.trim.D.H.* 1999, 314.

<sup>110</sup> Hof Mensenrechten, arrest Socialistisch Partij van 25 april 1998, overwegingen 46 en 47.

<sup>111</sup> Hof Mensenrechten, arrest Özdep van 24 november 1999, overweging 40.

<sup>112</sup> Arbitragehof nr. 10/2001, 7 februari 2001, rolnr. 1759, *B.S.* 1 maart 2001, 6516, B.4.7.1.

<sup>113</sup> Zie M. UYTENDAELE en N. VAN LAER, *l.c.*, 66-67.

<sup>114</sup> *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/13, p2.

*Jura Falconis Jg. 37, 2000-2001, nummer 4*

Alhoewel het EHRM de beperking van rechten en vrijheden van politieke partijen steeds toetste aan de vrijheid van vereniging als collectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting kunnen de arresten van het Hof met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting toch nuttig zijn om de context van artikel 15ter beter te schetsen.

Zo stelde het hof in het arrest Castells dat de vrijheid van meningsuiting voor een verkozene van het volk, meer dan nog voor een particulier, van uiterst belang is. Hij vertegenwoordigt immers zijn kiezers en verdedigt hun belangen. Zeker als het gaat om de beperking van de vrijheid van meningsuiting van een oppositielid is een strikte controle noodzakelijk. Bovendien moeten de staat en de regering meer kritiek kunnen verdragen dan een gewone particulier. Het Hof veroordeelde Spanje dan ook wegens schending van de vrijheid van meningsuiting. CASTELLS, een Baskisch parlementslid werd in Spanje veroordeeld wegens belediging van de Regering omdat hij het groot aantal onopgeloste moorden in Spaans Baskenland aangeklaagd had. Volgens hem werden ze gepleegd door extreemrechtse commando's die banden hadden met de staat.<sup>115</sup>

### 6.3. Recht op deelname aan vrije, geheime verkiezingen

De Raad van State beschouwde artikel 15ter als een eventuele beperking van het recht op deelname aan verkiezingen. Het Europees Hof daarentegen beschouwde zelfs de beperking van de verkiezingsuitgaven als een beperking van de vrijheid van meningsuiting.<sup>116</sup> Tot nu toe heeft het Hof slechts één maal een lidstaat veroordeelt voor schending van artikel 3 van het eerste protocol.<sup>117</sup> In het arrest Matthews ging het echter over een rechtstreekse beperking aan het recht om deel te nemen aan verkiezingen en niet over een beperking van fundamentele rechten en vrijheden die onrechtstreeks gevolgen zou kunnen hebben voor het recht om deel te nemen aan verkiezingen. Aangezien artikel 15ter het recht om verkozen te worden niet rechtstreeks beperkt zal het Hof een eventuele schending van fundamentele rechten en vrijheden door artikel 15ter dan ook niet als een beperking van het recht op deelname aan verkiezingen beschouwen.

## 7. Besluit

Artikel 15ter, zoals geïnterpreteerd door het Arbitragehof, schendt de fundamentele rechten en vrijheden dus niet. Maar een wet die de fundamentele rechten en vrijheden respecteert is daarom nog geen goede wet.

<sup>115</sup> Hof Mensenrechten, arrest Castells van 23 april 1992, overwegingen 42 en 46  
<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=423190654&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>

<sup>116</sup> Hof Mensenrechten, arrest Bowman van 19 februari 1998.

<sup>117</sup> Hof Mensenrechten, arrest Matthews van 18 februari 1999.

Het Arbitragehof stelde drie voorwaarden aan de toepassing van artikel 15ter. Ten eerste moet men rekening houden met de parlementaire immuniteit van artikel 58 van de GW, ten tweede kan men de partijdotatie niet ontnemen als de partij openlijk en duidelijk de handeling heeft afgekeurd en ten derde moet de vijandigheid die nodig is voor het inhouden van de dotatie volgens het Hof strikt geïnterpreteerd worden. Bij de invulling van het begrip “vijandigheid” stelde het Hof dat een veroordeling op basis van de Antiracismewet ontegenzeggelijk een bewijs zou uitmaken voor de vijandigheid ten aanzien van het EVRM. Het zag daarbij echter over het hoofd dat in het EVRM alleen burgerlijke en politiek rechten gegarandeerd worden. Een veroordeling op basis van de Antiracismewet omwille van discriminatie op het vlak van economische, sociale of culturele rechten kan dus niet dienen als bewijs van vijandigheid ten aanzien van het EVRM.

De bestraffing van racistische partijen was echter het oorspronkelijke doel van de wet. Maar men koos er voor om in artikel 15ter geen verwijzingen te maken naar het strafrecht, zodat de invloed van het gezag van gewijsde beperkt bleef. Door de correctionalisering van racistische drukpersmisdrijven is een van de grootste hinderpalen voor de toepassing van de Racismewet verdwenen. Het lijkt dan ook beter dat men wel had verwezen naar het strafrecht, in casu de Antiracismewet.

Men zou dan de partijfinanciering slechts kunnen inhouden na een strafrechtelijke veroordeling, terwijl er nu in principe geen voorafgaande veroordeling nodig is. Maar de controlecommissie had dan ook zelf, na een veroordeling, kunnen beslissen dat de partijdotatie werd ingehouden, met eventueel een mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State. Want alhoewel het Arbitragehof stelde dat de procedure geen schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt, kan men niet ontkennen dat het tenminste een zeer merkwaardige constructie is.

Bovendien is het nog steeds wachten op het Koninklijk Besluit dat de procedure regelt. Het strijdplan van de regering tegen het racisme en andere vormen van discriminatie, bepaalt echter dat dat KB er *binnen de kortst mogelijke tijd* moet komen.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup>[http://www.destandaard.be/archief/site/DetailNew.asp?articleID=DST18032000\\_006](http://www.destandaard.be/archief/site/DetailNew.asp?articleID=DST18032000_006).  
*Jura Falconis* Jg. 37, 2000-2001, nummer 4