



FORUM

WEERBARE DEMOCRATIE

MAARTEN STREMLER - 19.03.2018

Eén van de zes thema's waar de Staatscommissie parlementair stelsel blijkens haar probleemverkenning aandacht aan gaat besteden, is de weerbare democratie. Weerbare democratie staat voor de gedachte dat het onwenselijk is dat de democratie wordt ondermijnd of zelfs afgeschaft – al dan niet op democratische wijze – en dat de democratie daarom vraagt om weerbaarheid en verdediging. Deze gedachte mag intuïtief aantrekkelijk zijn, maar roept tegelijk heel wat vragen op. Want wat moet er precies worden verdedigd en waarom eigenlijk? En hoe moet dat gebeuren?

Bij weerbare democratie gaat het om de verdediging van de democratie, zoveel is duidelijk. Democratie kan in dit verband evenwel op twee manieren worden opgevat: ofwel we hanteren een *formele* opvatting van democratie, ofwel een *materiële* opvatting. Volgens de formele opvatting is democratie niets anders en niets meer dan besluitvorming bij meerderheid van stemmen, waarbij de inhoud van de besluiten er verder niet toe doet. Willen we ons inzetten voor het voortbestaan van de democratie, dan zouden we dus moeten waarborgen dat we steeds weer opnieuw op democratische wijze besluiten kunnen nemen. Dit is kort gezegd de theorie van Bastiaan Rijpkema, die democratie opvat als zelfcorrectie.

Een dergelijke theorie heeft een zekere aantrekkelijkheid, omdat het criterium van zelfcorrectie inhoudelijk neutraal lijkt te zijn en bovendien lijkt te volgen uit de aard van de democratie zelf. Zelf ben ik echter een andere mening toegedaan. Weerbare democratie is niet een rationeel leerstuk, de uitkomst van filosofisch *redeneren*, maar het antwoord van ons als politieke gemeenschap op bepaalde uitdagingen en bedreigingen, gebaseerd op wat we *willen*. Wat we willen is het behoud van onze constitutionele identiteit – niet omdat die identiteit uitdrukking is van een abstracte, rationale waarheid, maar omdat we gehecht zijn aan de specifieke wijze waarop wij ons staatsrechtelijke leven hebben georganiseerd.

De vraag is dus waar wij constitutioneel gezien voor willen staan. Hierover bestaat in Nederland op hoofdlijnen aanzienlijke consensus. In bijvoorbeeld de politieke discussie over de voorgestelde algemene bepaling in de Grondwet bleek nog eens nadrukkelijk dat eigenlijk alle politieke partijen het er wel over eens zijn dat Nederland een democratische rechtsstaat is en dat dit ook zo behoort te blijven.

Wat we dus willen is de democratische rechtsstaat, dat wil zeggen een politieke orde waarin de mensen inspraak hebben, waar de macht gedeeld is en waar de mensenrechten worden gerespecteerd. Dit zijn abstracte beginselen, maar ze gaan terug op een fundamentele morele overtuiging. Waar het ten diepste om gaat, is respect voor de individuele menselijke waardigheid.

Deze materiële democratieopvatting – waarin democratie en rechtsstaat dus onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden – biedt veel ruimte voor politieke diversiteit. Ze trekt echter ook een grens. Waar de democratische rechtsstaat serieus in het geding is, daar houdt de tolerantie op. De democratische rechtsstaat hoeft zeker niet haar eigen ondergang te faciliteren. De vraag is daarom hoe we kunnen voorkomen dat vijanden van de democratische rechtsstaat – of dat nu individuen, politieke partijen of andere organisaties zijn – ongehinderd hun wil kunnen doorzetten.

We kunnen hier denken aan een heel scala aan mogelijke instrumenten, van bijvoorbeeld een grondwettelijke eeuwigheidsclausule tot strafbaarstelling van terroristische activiteiten. Hier zal ik mij slechts richten op één instrument: het verbieden van politieke partijen die een gevaar vormen voor de democratische rechtsstaat. Momenteel kan de rechter – op verzoek van het Openbaar Ministerie – een politieke partij verbieden indien de doelstelling van de partij in strijd is met de openbare orde. Deelname aan een verboden politieke partij levert een strafbaar feit op. Indien de werkzaamheden van een politieke partij in strijd zijn met de openbare orde kan de rechter de partij tevens direct ontbinden.

Het criterium van strijd met de openbare orde is mijns inzien behoorlijk problematisch. Openbare orde is een heel open norm die voor een ingrijpende beslissing als een partijverbod inhoudelijk weinig houvast biedt. De beperkte rechtspraak inzake partijverboden laat zien dat rechters deze norm heel verschillend interpreteren, terwijl de onderbouwing van hun beslissingen vaak weinig principieel is. Zo kan gemakkelijk de indruk van politieke rechtspraak ontstaan. Bovendien is de openbare orde een tamelijk formele norm, die eigenlijk niets zegt over de inhoud van de gewenste orde. Strikt genomen kent ook een autoritair regime openbare orde.

Het lijkt mij daarom verstandig om een aparte verbodsgrond voor politieke partijen in de wet op te nemen, die specifiek en inhoudelijker is dan het criterium van strijd met de openbare orde. Die verbodsgrond kan worden toegevoegd als nieuw lid aan artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek. Dit voorstel sluit overigens aan bij het regeerakkoord, dat ook spreekt over aanpassing van het genoemde artikel.

Inhoudelijk zou het criterium mijns inziens moeten zijn dat de betreffende politieke partij een naderend gevaar vormt voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat. Het voortbestaan van de democratische rechtsstaat vormt het

principiële doel; dat is de inhoudelijke constitutionele identiteit die we willen beschermen. De eis dat het moet gaan om een ‘naderend gevaar’ maakt een beoordeling van de concrete dreiging noodzakelijk. Juist bij het inzetten van een zwaar middel als het partijverbod is een concrete proportionaliteitstoets nodig. Kleine, onbeduidende antidemocratische en anti-rechtsstatelijke partijen hoeven dus niet direct te worden verboden.

De keerzijde van het partijverbod is het recht op politieke vrijheid. Zolang een politieke partij niet door de rechter is verboden, dient de overheid die partij neutraal te behandelen. Noem dit de politieke onschuldpresumptie, vergelijkbaar met de onschuldpresumptie uit het strafrecht. Alle legale politieke partijen dienen gelijke kansen te hebben in de strijd om de politieke macht. Dat behoort tot de kern van de democratische rechtsstaat.

Zo bezien geeft het geen pas dat een minister ageert tegen een bepaalde politieke partij omdat die partij een bedreiging voor onze kernwaarden zou vormen, waarbij deze uiting gepubliceerd wordt op de officiële website van de overheid. Op de overheid rust een politiek neutraliteitsgebod, in de zin dat politieke ambtsdragers het staatsapparaat dat zij aansturen niet mogen gebruiken om de politieke tegenstander te benadelen. Dit volgt ook uit artikel 1 van onze Grondwet, dat immers bepaalt dat de overheid geen onderscheid mag maken op basis van politieke gezindheid. Van de minister hadden we meer constitutioneel bewustzijn mogen verwachten.

In Nederland nemen we dit soort zaken niet zo principieel. In Duitsland doet men dat juist wel. Daar oordeelde het Federale Constitutionele Hof vorige maand dat een minister die zich op de website van haar ministerie negatief had uitgelaten over een bepaalde politieke partij, in strijd handelde met de Duitse grondwet. Het doen van een dergelijke uiting via een officieel overheidskanaal is volgens het Hof in Karlsruhe in strijd met het recht van politieke partijen op gelijke politieke kansen. Ministers mogen weliswaar het politieke debat aangaan, maar mogen daar geen overheidsmiddelen voor inzetten. Deze benadering lijkt mij de enige juiste.

Ik sluit af. Ik heb betoogd dat als het gaat om onze belangrijkste constitutionele verworvenheid, de democratische rechtsstaat, we wel iets principiëler mogen zijn. We moeten weten waar we voor willen staan. Voor onze omgang met politieke partijen werkt dit twee kanten op. Enerzijds betekent het dat partijen die een naderend gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat, verboden moeten worden; het liefst op basis van een wetsbepaling die specifiek en inhoudelijker is dan de huidige bepaling. Anderzijds dienen we principieel het bestaansrecht te erkennen van partijen die legaal zijn en rust er op de overheid een politiek neutraliteitsgebod. Er is heel veel ruimte voor politiek – maar wel steeds binnen het kader van de democratische rechtsstaat.

Deze bijdrage is uitgesproken op het seminar voor jonge onderzoekers over de toekomst van het parlementaire stelsel, georganiseerd door de Staatsrechtkring in samenwerking met de Staatscommissie parlementair stelsel en gehouden op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 16 maart 2018.