

WEERBARE DEMOCRATIE

Voor Alies

Bastiaan Rijpkema

Weerbare democratie

De grenzen van democratische tolerantie

Nieuw Amsterdam *Uitgevers*

Eerste druk december 2015

© Bastiaan Rijpkema 2015

Alle rechten voorbehouden

Omslagontwerp Philip Stroomberg

Foto auteur Erik Veld

NUR 730,740

ISBN 978 90 468 2004 9

www.nieuwamsterdam.nl/bastiaanrijpkema



INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	9
<i>Heer en meester</i>	9
<i>Voorbij de locus classicus</i>	10
<i>Het probleem</i>	12
<i>Eerste verkenning</i>	15
<i>Dit boek</i>	22
HOOFDSTUK 1 – ONTSTAAN EN ONTWIKKELING	27
1. Het antidemocratische interbellum	27
2. De oratie van George van den Bergh	30
3. Bouwstenen	32
<i>Mill en Voltaire</i>	32
4. Karl Loewenstein	37
<i>De zwakke plekken van de democratie</i>	37
<i>Sajó's interpretatie: een theorie van emotionalisme</i>	39
<i>'Democracy must become militant'</i>	41
<i>De kritiek van Greenberg</i>	42
<i>Vader van de weerbare democratie</i>	44
5. De weerbare democratie van George van den Bergh	46
<i>In navolging van Bonger</i>	46
<i>Gewelddadige en geweldloze partijen</i>	48
<i>Hans Kelsen: alle overtuigingen zijn gelijk</i>	49
<i>Excurs: het juridisch betoog</i>	52
<i>Een eerste antwoord op Kelsen: beginselendemocratie</i>	60
<i>Een tweede antwoord: democratie als zelfcorrectie</i>	63
<i>Markovitch en de wet van de reactie</i>	66
<i>De interpretaties vergeleken</i>	70
<i>Waarborgen</i>	71
<i>Kritiek</i>	72
<i>Democratie als doel</i>	77

HOOFDSTUK 2 – ALTERNATIEVEN EN KRITIEK	82
1. Inleiding	82
2. Alternatieve theorieën	83
<i>Karl Popper</i>	83
<i>Geen tolerantie voor de intoleranten</i>	83
<i>Poppers democratieopvatting</i>	85
<i>Popper en de weerbare democratie</i>	88
<i>Popper als weerbare democratiedenker</i>	91
<i>Carl Schmitt</i>	92
<i>John Stuart Mill</i>	96
<i>John Rawls</i>	97
<i>Kirshners theorie van weerbare democratie</i>	102
<i>Svetlana Tyulkina: contraterrorisme en religieus extremisme</i>	108
3. Pragmatische kritiek	116
<i>Pragmatische bezwaren</i>	117
<i>De pragmatische bezwaren nader uitgewerkt</i>	119
<i>De pragmatische bezwaren getoetst</i>	122
<i>Positieve neveneffecten van partijverboden</i>	126
<i>Pragmatische bezwaren: conclusies</i>	126
<i>Weerbare democratie buiten de West-Europese context en ‘transitioneel constitutionalisme’</i>	128
4. Principiële kritiek	131
5. Alternatieven en kritiek: conclusies	141
HOOFDSTUK 3 – DEMOCRATIE ALS ZELFCORRECTIE	147
1. Inleiding	147
2. Een theorie van weerbare democratie: democratie als zelfcorrectie	148
<i>Het idee van democratie als zelfcorrectie</i>	149
<i>Zelfcorrectie als unieke eigenschap</i>	152
<i>Twee tegenwerpingen</i>	153
<i>Het verschil met de materiële democratieopvatting</i>	155
<i>Zelfcorrectie als verbodsgrond</i>	156
<i>Wat geldt als aantasting van het zelfcorrigerende vermogen?</i>	157
<i>Het Bundesverfassungsgericht over democratie</i>	159
<i>Het beginsel van politieke concurrentie</i>	165

<i>Het EHRM over democratie</i>	166
<i>Drie kanttekeningen bij Refah en latere jurisprudentie</i>	171
<i>De drie beginselen van democratie als zelfcorrectie</i>	175
<i>Procedurele waarborgen I: rechterlijke controle</i>	178
<i>Procedurele waarborgen II: de Europese dimensie van weerbare democratie</i>	180
<i>Procedurele waarborgen III: het verzoek tot een partijverbod</i>	186
<i>De vormgeving van partijverboden</i>	187
<i>Parlementariërs en partijverboden</i>	190
3. Kritiek van de weerbare democratie beantwoord	195
1. <i>Een weerbare democratie is ondemocratisch</i>	195
2. <i>Optreden tegen antidemocraten kan wellicht worden gerechtvaardigd, maar in de praktijk is een legitiem moment om in te grijpen niet aan te wijzen</i>	196
3. <i>Al is er een acceptabel moment voor ingrijpen aan te wijzen, door de afwezigheid van juridische criteria zal het altijd een politiek besluit blijven</i>	199
4. <i>Moet het verzet tegen antidemocraten niet worden overgelaten aan de samenleving?</i>	200
5. <i>Moet er niet ook aandacht zijn voor de interne democratie van partijen?</i>	201
6. <i>Is een eeuwigheidsclausule eigenlijk niet een beter beschermingsmechanisme dan een partijverbod?</i>	202
7. <i>Is de weerbare democratie wel toegesneden op nieuwe, eenentwintigste-eeuwse problemen?</i>	203
UITLEIDING	207
<i>Popper en Marcuse</i>	207
<i>De theorie van democratie als zelfcorrectie</i>	209
EPILOOG	217
NOTEN	226
LITERATUUR	308
JURISPRUDENTIE	330
DANKWOORD EN VERANTWOORDING	331
NAMENREGISTER	333

INLEIDING

‘So anspruchslos wird doch wohl niemand sein, daß er mit einem “Was sonst?” eine geistige Grundlage oder eine moralische Wahrheit für erwiesen hielte.’¹

Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1926

Heer en meester

Wat voor de NSDAP de ‘nationale revolutie’ had moeten worden loopt uit op een debacle.² Geen ‘mars naar Berlijn’, maar een confrontatie met zwaarbewapende politie in München: veertien nazi’s worden gedood, Göring raakt gewond, Hitler ontwricht zijn schouder.³ De weinig heldhaftige vlucht van ‘revolutieleider’ Hitler, terwijl zijn mannen nog onder vuur liggen, maakt het fiasco imagotechnisch compleet.⁴ Hitler wordt opgesloten in Landsberg.⁵ Deze mislukte Bierkellerputsch in het najaar van 1923 zou de tactiek van de NSDAP radicaal veranderen. Hitler komt in Landsberg tot de conclusie dat de moderne staat te sterk is om rechtstreeks aan te vallen.⁶ De macht moet van *binnenuit* gegrepen worden om daarna de ‘machinerie van de staat’ voor de nationaalsocialistische revolutie in te kunnen zetten.⁷ Het ‘democratische spel’ moet worden meegespeeld tot de macht gegrepen kan worden.⁸ Centraal daarbij staan de persvrijheid, de vrijheid van vereniging en meningsuiting om een trouwe, massale aanhang op te bouwen; verkiezingen zorgen er vervolgens voor dat deze aantallen in macht omgezet kunnen worden.⁹ De ‘constitutionele vrijheden en democratische rechten’ van de Weimar Republiek maken een *legale* revolutie mogelijk.¹⁰

Dat gaat aanvankelijk niet heel voortvarend. In 1924 wordt slechts vijf procent van de stemmen behaald (Reichstag) en een jaar later

nog geen procent (presidentsverkiezingen).¹¹ De Nazi's zijn politieke outcasts.¹² Ze zijn met veertien zetels in het parlement niet meer dan een splintergroepering 'op weg naar politieke vergetelheid'.¹³ Maar alles verandert op 14 september 1930: de NSDAP haalt achttien procent van de stemmen en wordt de tweede partij in het parlement.¹⁴ De Reichstag was op dat moment al weinig effectief, maar is nu definitief verlamd.¹⁵

Vanaf 1932 is de NSDAP de grootste partij van Duitsland.¹⁶ Bij de laatste 'min of meer vrije' verkiezingen in maart 1933 haalt de partij bijna de helft van de stemmen.¹⁷ De Weimar-vijandige partijen, naast de NSDAP bijvoorbeeld de communisten, bezitten dan samen inmiddels 65% van de zetels in het parlement.¹⁸ Op 23 maart 1933 spreekt Hitler, sinds januari al rijkskanselier, de Reichstag toe.¹⁹ Op het programma: de *Ermächtigungsgesetz* die hem *de facto* tot dictator zal maken. De machtenscheiding zal worden afgeschaft: Hitler kan wetten uitvaardigen zonder goedkeuring van het parlement *en* deze wetten mogen afwijken van de constitutie.²⁰ Omdat dit een grondwetswijziging betekent, heeft hij een tweederde meerderheid voor de machtigingswet nodig.²¹ De communistische parlementariërs zijn tegen; na de Rijksdagbrand zijn ze echter gearresteerd en kunnen daarom niet stemmen.²² Maar ook wanneer de communisten zijn uitgesloten, heeft Hitler nog altijd de steun van een Weimar-loyale partij nodig.²³ De sociaal-democraten blijven zich, ondanks de enorme druk, verzetten en stemmen tegen.²⁴ Hitler wordt uiteindelijk aan de benodigde meerderheid geholpen door de katholieke Centrumpartij.²⁵ Een aantal kleinere Weimar-loyale partijen volgt dat voorbeeld. Om 8 uur 's avonds wordt de machtigingswet aangenomen.²⁶ Goebbels noteert die avond in zijn dagboek: 'Nu zijn wij heer en meester.'²⁷ De Weimar-democratie is definitief ten einde.²⁸

Voorbij de locus classicus

De ontmanteling van de Weimar-democratie is het prototype 'legale revolutie': een omverwerping van de democratie met gebruikmaking van democratische rechten en vrijheden.²⁹ Uitgedacht na een mislukte gewelddadige revolutie, minutieus uitgevoerd en tien jaar later vol-

bracht, met de machtigingswet als sluitstuk en ‘juridische begrafenis van de Republiek’.³⁰

Weimar is daarmee de *locus classicus* in het denken over de weerbare democratie, hét voorbeeld van de manier waarop antidemocratische krachten misbruik kunnen maken van een teveel aan democratische tolerantie – en het scenario dat de weerbare democratie probeert te voorkomen. Maar het verhaal is niet uniek. Ook Benito Mussolini wist op ‘legale’ wijze aan de macht te komen in het Italië van de jaren twintig.³¹ En op 10 juli 1940 stemde het Franse parlement, uitgeweken naar Vichy, met een overweldigende meerderheid voor een onvoorwaardelijke machtsoverdracht aan maarschalk Phillipe Pétain en zijn programma van ‘morele en intellectuele restauratie’.³² Zelfs de bakermat van de democratie kende het fenomeen van ‘democratische zelfmoord’: in 411 v.Chr. stemde de Atheners in met de afschaffing van hun democratie, in ruil voor steun van onder meer de Perzische koning in de oorlog met Sparta.³³

Of wat te denken van de stormachtige opkomst van het *Front Islamique du Salut* (FIS) in Algerije? Op 26 december 1991 won het FIS in Algerije 189 van 231 parlamentszetels in de eerste verkiezingsronde.³⁴ De partij was daarmee zo goed als verzekerd van een tweederde meerderheid in de tweede verkiezingsronde – de weg naar een wijziging van de Algerijnse constitutie lag open.³⁵ Het FIS had aangekondigd bij een overwinning Algerije in een islamitische staat te zullen veranderen, en uitspraken als ‘in democratie ligt de duisternis’ en ‘democratie is blasfemie’ maakten duidelijk dat er in deze nieuwe staat voor democratie weinig ruimte zou zijn.³⁶ Op het allerlaatste moment werd er ingegrepen: de president trad af en het leger nam de macht over; de tweede verkiezingsronde werd geannuleerd.³⁷ Het land zakte weg in een burgeroorlog die vele levens zou kosten.³⁸ De minister van Mensenrechten Ali Haroun zou later verklaren dat hij geen andere mogelijkheid zag:

As a minister of human rights, my question is: who is there to defend the notion of human rights? Am I going to allow a situation where, in a month or two, people will no longer have any rights? I cannot do that.³⁹

Zoals een Amerikaanse oud-ambassadeur al eens constateerde, de overgang van koloniaal bestuur naar een democratie betekent niet zelden: ‘one man, one vote, one time’.⁴⁰

Ook de Turkse democratie werd serieus uitgedaagd door islamistische partijen. In 1995 werd de Refah-partij met een ondemocratisch programma van sharia en parallelle rechtssystemen de grootste partij van Turkije.⁴¹ Refah-oprichter en latere minister-president Necmettin Erbakan had Turkse moslims opgeroepen voor zijn partij te kiezen om zo, door middel van een heilige oorlog, ‘de alleenheerschappij van de Koran’ te vestigen.⁴² De partij werd in 1998 verboden door het Turks Constitutioneel Hof – een oordeel dat in stand werd gehouden door het Europees Mensenrechtenhof.⁴³

En dan is er nog het zeer kortstondige ‘democratische moment’ in het Midden-Oosten. Zo begon de Moslimbroederschap na haar verkiezingswinst in Egypte in 2012 langzaam steeds meer macht naar zich toe te trekken – na een jaar weer ongedaan gemaakt toen het leger president Muhammad Morsi afzette.⁴⁴ Dichter bij huis zijn er zorgen over EU-lidstaat Hongarije. Minister-president Viktor Orbán voerde in relatief korte tijd ingrijpende wijzigingen door op het gebied van de persvrijheid, de vrijheid van religie, de rechterlijke onafhankelijkheid en ten aanzien van de bevoegdheden van het Constitutioneel Hof.⁴⁵ Ook maakte Orbán het mogelijk dat hij, door middel van een nieuwe, strategische indeling van kiesdistricten in 2014 met slechts 45% van de stemmen toch wederom een *tweederde meerderheid* in het parlement kon behalen.⁴⁶ Orbáns beleid heeft meermalen tot felle kritiek in, en van, het Europees Parlement geleid.⁴⁷

Het probleem

De voorbeelden, hoe verschillend ook, tonen onverbloemd een ongemakkelijke waarheid: democratie kan zichzelf grote schade toebrengen en kan, in sommige gevallen, zelfs haar eigen ondergang inluiden.⁴⁸ Democratie kent een aantal inherente zwakheden die, indien effectief misbruikt, het democratische systeem tegen zichzelf kunnen keren. Zo kent de democratie een compromis- en consensuskarakter – iets waar het makkelijk tegen polemiseren is in tijden van (economische) crisis. Daarnaast geeft een democratie aan eenieder op gelijke

wijze democratische rechten als de vrijheid van vereniging en meningsuiting – ook aan antidemocraten. En, tot slot, laat een democratie haar antidemocratische vijanden na de verkiezingen ook nog toe tot in het hart van haar systeem, het parlement. Deze analyse maakte de Duitse politicoloog en jurist Karl Loewenstein (1891-1973) in 1935.⁴⁹ Loewenstein herinnert ons eraan dat democratisch bestuur historisch gezien een uitzondering is.⁵⁰ Als deze fragiele staatsvorm wil voortbestaan moeten haar zwakke plekken verstevigd worden. Twee jaar later schrijft Loewenstein daarom dat democratie ‘has to become militant’ – een democratie moet zichzelf actief verdedigen tegen haar vijanden.⁵¹ Ze moet haar neutraliteit opgeven, een democratie is geen ‘zelfmoordpact’. Ondemocratische partijen moeten verboden kunnen worden – de weerbare democratiemaatregel *par excellence*. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de weerbare democratie een invloedrijke constitutionele theorie, en zelfs verankerd in constituties en verdragen.⁵² Ook worden partijen daadwerkelijk verboden – regelmatig met goedkeuring door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Loewenstein heeft school gemaakt.

Maar een prangend probleem blijft. Hoe kan het dat een democratie naar een bij uitstek ‘ondemocratische’ maatregel als een partijverbod grijpt? Dat lijkt moeilijk te verenigen met het wezen van de democratie, dat nu juist uitgaat van de gelijke strijd van ideeën. Loewenstein is daar (te) kort over: in tijden van nood gaat ‘de legaliteit met vakantie’.⁵³ De rechtvaardigingsvraag is daarmee grotendeels onbeantwoord gebleven. Zo werd de weerbare democratie geboren met een gapend gat in het hart van haar theorie. En ook de literatuur die in het spoor van Loewenstein ontstond laat deze rechtvaardigingsvraag opzichtig links liggen. Dat is niet zonder gevolgen. De rechtvaardiging – *waarom* mag een democratie, in naam van de democratie, de democratie beperken? – zou de basis van elke weerbare democratietheorie moeten zijn. Dit *waarom* is immers de toetssteen binnen de theorie: op basis van de rechtvaardiging kun je bepalen in welke gevallen optreden wel gerechtvaardigd is en in welke gevallen niet. Oftewel: wanneer een partijverbod gegrond is of wanneer het niets meer is dan machtsmisbruik tegen onwettelijke opvattingen. De rechtvaardiging werkt rechtstreeks door in de verbodsgrond voor politieke partijen. Wanneer je bijvoorbeeld een brede recht-

vaardiging aanhangt (zoals: bescherming van bepaalde grondrechten) levert dit een brede verbodsgrond op, met alle nadelen van dien – interpretatieproblemen en een grotere kans op misbruik.⁵⁴ Over die consequenties moet bij het formuleren van een weerbare democratietheorie worden nagedacht; de literatuur die op Loewensteins leest geschoeid is, geeft daar echter geen blijk van.

Dat gebrek is geen nieuwe ontdekking: een aantal auteurs klaagt zich nadrukkelijk over het ontbreken van een coherente, normatieve theorie voor een concept dat inmiddels zo invloedrijk is geworden.⁵⁵ De Duitse Princeton-hoogleraar Jan-Werner Müller (geb. 1970) verwoordt het als volgt:

It might seem somewhat surprising, then, that there exists no general legal or, for that matter, proper normative theory of militant democracy – a theory, that is, which could solve, or even just address, what is often referred to as the ‘democratic paradox’ or the ‘democratic dilemma,’ namely the possibility of a democracy destroying itself in the process of defending itself.⁵⁶

Dit boek vertrekt vanuit de veronderstelling dat een coherente weerbare democratietheorie begint bij de beantwoording van deze rechtvaardigingsvraag. Het is een poging om tot een coherente theorie te komen. Zo’n theorie moet minstens drie vragen kunnen beantwoorden. Ten eerste: mag een democratie antidemocratische partijen verbieden, en zo ja, in welke gevallen? Ten tweede: werken partijverboden? En ten derde: hoe zorg je ervoor dat een rechter ook iets *kan* met een partijverbod, zodat een partijverbod geen papieren tijger is? Het komt overeen met de positie van de weerbare democratietheorie op het kruispunt van drie nauw verwante wetenschappen: politieke filosofie (mag het?), politicologie (werkt het?) en het recht (hoe regel je het?). Dat moet een theorie opleveren die de volgende vier elementen in zich heeft: een rechtvaardiging, een duidelijk omlijnde verbodsgrond, procedurele waarborgen en aandacht voor de vormgeving van partijverboden.

Eerste verkenning

Van alle mogelijke maatregelen is het verbieden van bepaalde politieke partijen waarschijnlijk het moeilijkst te rechtvaardigen in een democratie. Het is de klassieke vraag van de weerbare democratie en in feite de *million dollar question*: mag een democratie antidemocratische partijen verbieden? Daarom richt dit boek zich in de eerste plaats op die vraag. Dat betekent niet dat andere maatregelen niet aan bod komen, maar als het om de rechtvaardigingsvraag gaat wordt steeds bedoeld: een rechtvaardiging voor het verbieden van partijen. Zo wordt gehoopt weg te blijven van de begripsverwarring en vervaging waaraan de weerbare democratietheorie doorgaans lijdt. Wanneer de vraag naar partijverboden bevredigend kan worden beantwoord, kan de gebruikte rechtvaardiging in principe ook in stelling worden gebracht bij andere, minder ingrijpende (en gemakkelijker te rechtvaardigen) weerbare democratiemaatregelen, zoals het weren van antidemocratische ambtenaren of uniformverboden.

Bij de rechtvaardigingsvraag zal bovendien steeds worden uitgegaan van *geweldloze* antidemocratische partijen. Het is politiek-filosofisch de meest interessante vraag *en* het verhoogt de bewijslast aanzienlijk: optreden tegen een partij met knokploeg is immers minder controversieel dan optreden tegen een partij zonder.⁵⁷ Maar áls aan die bewijslast voldaan kan worden, levert dat wel een sterkere rechtvaardiging op. Zowel optreden tegen een antidemocratische partij die geweld pleegt, of daartoe aanzet, als het ingrijpen bij een antidemocratische partij die zich aan de letter van de (straf)wet houdt kan worden gebaseerd op dezelfde grondslag: hun *antidemocratische* streven. Dat biedt bovendien bewijstechnische voordelen: niet altijd zijn gewelddadige activiteiten zo gemakkelijk te herleiden tot de antidemocratische partij en haar leden. Dit alles betekent niet dat in het vervolg *gewelddadige* partijen buiten beschouwing gelaten worden – integendeel. Het betekent echter wel dat als het hierna over de rechtvaardiging voor partijverboden gaat in beginsel moet worden gelezen: een rechtvaardiging voor optreden tegen *beide* soorten antidemocraten.

Vervolgens moet de weerbare democratie ook in een breder verband van ‘democratiebeperkende’ maatregelen worden gezien. Rechtterlijk toetsing van wetgeving, eeuwigheidsclausules en supranationaal

toezicht door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en zelfs de Europese Unie (EU) gaan allemaal (deels) terug op hetzelfde gegeven: de naoorlogse consensus dat een ongebreidelde ‘rousseauiaanse’ democratie uiteindelijk om zal slaan in iets heel ondemocratisch; democratie moet daarom beperkt worden.⁵⁸ De les van Weimar was er een van wantrouwen ten opzichte van meerderheden. Democratie moet zich laten beteugelen, onder meer door de rechtsstaat: ‘democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar’, in de woorden van Ernst Hirsch Ballin (geb. 1950).⁵⁹ We leven niet slechts in een democratie, maar in een democratische *rechtsstaat*. Ook hier kan de rechtvaardiging voor partijverboden breder ingezet worden; ditmaal buiten het traditionele terrein van de weerbare democratietheorie, bij andere democratiebeperkende maatregelen. Dat maakt de hier ontwikkelde rechtvaardiging relevant voor een heel scala aan maatregelen die in meer of mindere mate de democratie beperken. Een volgende vraag is dan natuurlijk welke van die democratiebeperkende maatregelen de meest effectieve is. Zo zou je kunnen betogen dat rechterlijke toetsing van wetgeving wellicht nuttig kan zijn bij de finetuning van democratische spelregels (valt vlagverbranding onder de vrijheid van meningsuiting?), maar weinig effectief zal zijn op het moment dat antidemocratische krachten zich hebben weten te organiseren.⁶⁰ Als een Constitutioneel Hof de machtigingswet van Hitler onconstitutioneel had verklaard, zou de NSDAP-leider zich daar dan bij hebben neergelegd?

Maar zal het eigenlijk wel zo’n vaart lopen? Je kunt natuurlijk een heel andere taxatie maken als het gaat om de weerbare democratie. Bijvoorbeeld: Weimar was geen les, maar vooral een trauma, in de meeste gevallen zal het met die ‘democratische zelfontmanteling’ wel meevallen. Daarop zijn verschillende antwoorden mogelijk. Een eerste antwoord is juridisch-pragmatisch. Partijen *worden* verboden, en daarom moet deze praktijk bestudeerd worden.⁶¹ Niet alleen in Duitsland worden partijverboden uitgesproken, maar bijvoorbeeld ook in landen zo divers als België, Spanje en Turkije. Daarnaast kennen onder meer Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Bulgarije, Rusland, Italië en Portugal bepalingen die het mogelijk maken om op te treden tegen antidemocraten.⁶² Het verbieden van partijen gaat bovendien niet altijd goed – denk aan Turkije, waar

tot 2004 alleen al achttien partijen werden verboden vanwege hun Koerdische standpunt, en het EHRM Turkse partijverboden (vóór de Refah-zaak) steevast afkeurde.⁶³ De toepassing van partijverboden in Afrika is bovendien vaak maar moeizaam te zien als democratiebescherming.⁶⁴ Deze praktijk behoeft rechtvaardiging *en* een theorie aan de hand waarvan daadwerkelijk kan worden geoordeeld over de legitimiteit van concrete partijverboden: welke zijn juist, welke verhullen slechts machtsmisbruik?

Dat het ‘in de meeste gevallen niet zo’n vaart zal lopen’ kan ook ingegeven zijn door het idee dat een weerbare democratie zich uitsluitend richt op het scenario waarin een antidemocratische partij ‘netjes’ volgens alle procedures de democratie afschaft. Dat is een misverstand. Het gaat erom dat antidemocratische partijen, gehuld in het kled van legaliteit, de democratie kunnen ondermijnen totdat deze op instorten staat – of het laatste zetje dan wordt gegeven door een *coup d’état* of een ‘collectieve abdicatie’ is om het even.⁶⁵

Anders gezegd: antidemocratische partijen kunnen ook als substantiële minderheid grote schade aanrichten. Zo creëerde de NSDAP niet alleen op straat het probleem waarvoor ze pretendeerde zelf de oplossing te zijn (onrust en een dreigende burgeroorlog), maar deed ze dat ook in het parlement: door dit hoogste democratische orgaan effectief te verlammen, kon de democratie besluiteloosheid worden aangewreven en verder in diskrediet worden gebracht.⁶⁶ Zoals de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl (1916-2014) schrijft:

(...), even a large minority of militant and violent antidemocrats would probably be sufficient to destroy a country’s capacity for maintaining its democratic institutions.⁶⁷

Dat wordt nog weleens vergeten. Het is ook de sfeer die spreekt uit een rapport dat in Nederland over deze kwestie werd opgesteld: *Democratische waarborgen*.⁶⁸ Het is een uitermate gedegen rapport, uniek in zijn soort, waarin alle hordes worden beschreven die genomen moeten worden voordat de Nederlandse democratie daadwerkelijk kan worden afgeschaft. Tegelijkertijd lijkt het idee te zijn: samen vormen deze hordes zo’n aanzienlijke hindernisbaan voor antidemocratische partijen dat het zover wel niet zal komen. Dat zal

misschien zo zijn. Maar dan wordt dus wel over het hoofd gezien dat antidemocratische partijen lang niet altijd een meerderheid hoeven te hebben en ook niet altijd netjes alle democratische hordes nemen.

Maar dan nog, stel dit is allemaal waar, dan hebben we het toch nog steeds over een hoogst particuliere theorie – gebonden aan een getraumatiseerd continent? Is de weerbare democratie niet een typisch ‘Europees probleem’? In de Verenigde Staten, en in de Amerikaanse literatuur over het onderwerp, duikt deze suggestie wel eens op.⁶⁹ Het antwoord is: ja, maar niet omdat de Amerikaanse democratie dit probleem niet kent. Het Amerikaans exceptionalisme gaat uit van de gedachte dat de Amerikaanse democratie de meeste ruimte biedt aan afwijkende denkbeelden – zie het *First Amendment*.⁷⁰ Het verbieden van partijen is al helemaal niet aan de orde. De Verenigde Staten kunnen zich deze ‘vrijheid’ echter slechts veroorloven door een van de meest restrictieve partijstelsels ter wereld te hantieren.⁷¹ Ja, de vs laten de teugels vieren ten aanzien van extremisme, maar dat kan alleen maar omdat extremisten praktisch gezien geen enkele kans hebben om ook maar deel te nemen aan verkiezingen. Ze worden in een vroeg stadium uitgesloten door het ‘duopolie’ van de Democraten en Republikeinen. Het verschil met de Europese democratieën is echter dat de uitsluiting in *die* democratieën in alle openbaarheid plaatsvindt: door rechters die moeten motiveren waarom ze extremisten buiten de electorale arena houden.⁷²

Overigens lijkt de Nederlandse democratie nog het meest op de Amerikaanse, althans qua weerbaarheid. Nederland wordt traditioneel gezien als een hoofdzakelijk *formele* democratie: de meerderheid beslist en er zijn weinig ‘materiële kaders waarbinnen een grondwetgever dient te opereren’.⁷³ Nederland speelt dan ook geen grote rol in vergelijkende studies over weerbare democratie.⁷⁴ In zekere zin is dat onterecht: in het Nederlandse systeem bestaat, via artikel 2:20 BW, de mogelijkheid om partijen te verbieden. En in Nederland zijn in het verleden daadwerkelijk partijen verboden, zoals het extreemrechtse CP’86 in 1998. Bovendien bevat het Nederlandse systeem een aantal aardige, min of meer toevallige, vondsten op procedureel vlak. In het navolgende wordt primair een politiek-filosofische studie ondernomen, dus de focus zal niet liggen op de juridische finesses van het Nederlandse systeem. Toch zal het meer dan eens als

voorbeeld figureren – enerzijds vanwege de interessante oplossingen die het Nederlandse systeem soms biedt; anderzijds omdat het, als voorbeeld, waarschijnlijk het meest herkenbare systeem is.

Een studie naar weerbare democratie raakt aan de vraag naar democratie*begrippen*: welk soort democratie wordt verdedigd? De kaders van die discussie worden gevormd door de formele en materiële democratieopvatting.⁷⁵ Een formele democratie ziet democratie uitsluitend als besluitvormingsprocedure – een ‘marktplaats van ideeën’, waarin alle ideeën gelijk zijn.⁷⁶ Een materiële democratie ziet democratie als gegrondvest op een aantal fundamentele waarden en is daarmee, ten aanzien van sommige ideeën, expliciet *niet* neutraal.⁷⁷ Tussen deze democratieopvattingen wordt op voorhand geen keuze gemaakt – dit boek probeert een nieuw inzicht te bieden in wat democratie kenmerkt, om vervolgens daar de democratische zelfverdediging aan te verbinden. Daarna wordt uiteraard besproken hoe de hier ontwikkelde democratieopvatting zich verhoudt tot zowel de formele als de materiële democratiegedachte. Ook komt aan de orde waarom deze nieuwe invulling van democratie tot een betere weerbare democratietheorie leidt dan theorieën die zich baseren op de materiële democratie. Uitgangspunt in het navolgende is wel dat het bij ‘democratie’ in ieder geval, maar niet uitsluitend, gaat om een systeem waarin een volk zichzelf bestuurt.

De theorie van de weerbare democratie is niet beperkt tot het beschermen van reeds stabiele democratieën. Na de Tweede Wereldoorlog was West-Duitsland feitelijk een land in transitie, dat de overgang moest maken van een vernietigende dictatuur naar een democratie. Daarbij werd steun gezocht in het weerbare democratieconcept, met al snel, in de jaren vijftig, partijverboden voor de Socialistische Reichspartei (de informele opvolger van de NSDAP) en de Kommunistische Partei Deutschlands.⁷⁸ Vanaf begin af aan heeft de weerbare democratie de pretentie gehad van betekenis te kunnen zijn in ‘transitionele democratieën’. En als we ervan uitgaan dat de aanwezigheid van een democratische traditie inderdaad de belangrijkste garantie is voor het voortbestaan van een democratie (Loewenstein),⁷⁹ of zelfs een van de drie noodzakelijke voorwaarden is voor het bestaan van een democratie (Dahl),⁸⁰ dan kan de weerbare democratie inderdaad een rol spelen in prille democratieën. Een de-

mocratie lijkt bij uitstek kwetsbaar in haar begintijd – als de herinnering aan het ondemocratische regime nog levendig is, zijn aanhangers nog machtig zijn, of tribale rekeningen nog vereffend moeten worden.⁸¹ De weerbare democratie kan een democratie door deze onzekere begintijd heen loodsen en er daarmee voor zorgen dat een democratische traditie en cultuur de tijd krijgen om te rijpen.

De Israëliisch-Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni (geb. 1929) pleit daarom voor een vorm van weerbare democratie in het Midden-Oosten.⁸² Hij ziet het als een ‘derde weg’ tussen pessimistisch ‘realisme’ (democratie in het Midden-Oosten leidt onvermijdelijk tot onderdrukkende islamistische regimes) en naïef ‘non-realisme’ (accepteer het islamisme als ‘kinderziekte’ in de ontwikkeling naar een volwassen democratie). In plaats daarvan moeten nieuwe democratieën langzaam opengesteld worden. Antidemocraten dienen aanvankelijk te worden geweerd, zodat de meer liberale en democratische krachten de kans krijgen zich te ontwikkelen. Dit is des te meer noodzakelijk aangezien islamistische groeperingen zich doorgaans al hebben georganiseerd – denk aan de Moslimbroederschap in Egypte.

De weerbare democratie heeft ook raakvlakken met contraterro-risme. Antidemocratische of extremistische partijen hebben niet zelden een (heimelijke) terroristische tak – of andersom: terroristische groeperingen krijgen politieke ambities. In Spanje werd in 2003 Batasuna, de politieke tak van de terroristische afscheidingsbeweging ETA, verboden.⁸³ In Ierland is er Sinn Féin – de politieke tak van de IRA.⁸⁴ Een uitspraak van Danny Morrison, een van de leiders van Sinn Féin, maakt duidelijk waarom de weerbare democratie soms in het vaarwater van het contraterro-risme terechtkomt. Morrison, continu verwickeld in een schimmenspel tussen legaliteit en illegaliteit, verklaarde in 1981 over de strategie van Sinn Féin (de genoemde ‘Armalite’ is een machinegeweer):

Who here really believes we can win the war through the ballot box? But will anyone object if, with a ballot paper in one hand and the Armalite in the other, we take power in Ireland?⁸⁵