



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie

Rijpkema, B.R.

Citation

Rijpkema, B. R. (2015, December 12). *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/37029>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/37029>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/37029> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Rijpkema, Bastiaan Riemer

Title: Weerbare democratie : de grenzen van democratische tolerantie

Issue Date: 2015-12-15

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

¹ Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München/Leipzig: Duncker & Humblot 1926, p. 7. De eerste editie van dit werk verscheen in 1923; het citaat is afkomstig uit de nieuwe *Vorbemerkung* bij de 1926-editie. In de Engelse vertaling luidt het citaat als volgt: ‘Certainly no one would be so undemanding that he regarded an intellectual foundation or a moral truth as proven by the question, What else?’, zie: Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy* (*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*), Cambridge (M.A.): MIT Press 1988, p. 3.

² Joseph W. Bendersky, *A concise history of Nazi Germany*, Lanham: Rowman & Littlefield 2014, p. 46.

³ Bendersky 2014, p. 46; Frank McDonough, *Hitler and the Rise of the Nazi Party*, Abingdon/New York: Routledge 2014, p. 48.

⁴ McDonough 2014, p. 48.

⁵ McDonough 2014, p. 48.

⁶ Bendersky 2014, p. 45-46.

⁷ Bendersky 2014, p. 46.

⁸ Bendersky 2014, p. 46.

⁹ Eric D. Weitz, *Weimar Germany: Promise and Tragedy*, Princeton: Princeton University Press 2013, p. 342-343.

‘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 machtscheiding 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

¹⁰ Bendersky 2014, p. 46, zie ook: p. 85.

¹¹ Bendersky 2014, p. 47.

¹² Ivan Irmakoff, *Ruling Oneself Out: A Theory of Collective Abdications*, Durham & London: Duke University Press 2008, p. 6; Weitz 2013, p. 351.

¹³ Bendersky 2014, p. 54.

¹⁴ Irmakoff 2008, p. 6.

¹⁵ Weitz 2013, p. 351.

¹⁶ Vanaf 1932 volgen de verkiezingen elkaar snel op: bij verkiezingen op 31 juli 1932 haalt de NSDAP 37,4% van de stemmen, op 6 november 1932: 33,1% en op 5 maart 1933: 45%, zie Irmakoff 2008, p. 15-17, en Bendersky 2014, p. 75-80 en 86-87 (Bendersky houdt het voor wat betreft de laatste verkiezingen op 43,9%).

¹⁷ Die zijn op 5 maart 1933, de NSDAP haalt 45%, zie Irmakoff 2008, p. 17; Willem Melching en Marcel Stuivenga, ‘Revolutie en consolidatie 1933-1934’, p. 34-38 (36), in: Willem Melching en Marcel Stuivenga (red.), *Joseph Goebbels: Hitlers spindoctor, een selectie uit de dagboeken 1933-1945*, Amsterdam: Bert Bakker 2011, en Irmakoff 2008, p. 17. Over de restricties, intimidatie en sfeer van angst waaronder deze verkiezingen plaatsvonden, zie Irmakoff 2008, p. 16-17, en uitgebreid: Bendersky 2014, p. 85-86. Het beste resultaat dat de NSDAP in *vrije* verkiezingen behaalde is daarmee de 37,4% op 31 juli 1932 (Bendersky 2014, p. 75), zie ook: Afshin Ellian, ‘Op de grens van vrijheid: ketterij in de vrije samenleving’, p. 89-115 (106-107), in: Afshin Ellian, Gelijn Molier & Tom Zwart (red.), *Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

¹⁸ In 1930 was het aandeel van de Weimar-vijandige partijen nog 39%; na de verkiezingen van 31 juli 1932 59%, zie Irmakoff 2008, p. 11 en 15, zie voor 1933: p. 18.

¹⁹ Irmakoff 2008, p. 20.

²⁰ Bendersky 2014, p. 88. Bovendien kon zulke noodwetgeving ook niet meer door de Reichstag teruggedraaid worden – op basis van artikel 48 van de Weimar-constitutie was dit nog wel mogelijk. Formeel gezien zou de president nog als ‘check’ kunnen functioneren: hij behield de mogelijkheid om de rijkskanselier naar huis te sturen, maar de oude (fysiek en geestelijk steeds minder capabele) Paul von Hindenburg maakte van deze optie nooit gebruik. En wanneer Hindenburg op 2 augustus 1934 overlijdt, kondigt Hitler direct aan dat de ambten van president en rijkskanselier samengevoegd zullen worden (Bendersky 2014, p. 96).

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

²¹ Irmakoff 2008, p. 18.

²² Bendersky 2014, p. 87.

²³ Bendersky 2014, p. 87.

²⁴ Bendersky 2014, p. 88.

²⁵ Irmakoff 2008, p. 20.

²⁶ Irmakoff 2008, p. 20.

²⁷ Dagboek Joseph Goebbels, 25-3-1933, zie: Willem Melching en Marcel Stuivenga (red.), *Joseph Goebbels: Hitlers spindoctor, een selectie uit de dagboeken 1933-1945*, Amsterdam: Bert Bakker 2011, p. 44.

²⁸ Bendersky 2014, p. 87: 'Its (de machtigingswet, BR) passage was nothing less than a political revolution that finally ended the Weimar Republic.' Er zijn natuurlijk (terechte) nuanceringen aan te brengen op het 'verhaal van Weimar' – of beter gezegd, het kan op vele manieren verteld worden. Was het lot van Weimar immers niet al eerder bezegeld, bijvoorbeeld met de keuze voor Hitler als rijkskanselier in januari 1933 (Marc de Wilde, *Vervantschap in Extremen: Politieke Theologie bij Walter Benjamin en Carl Schmitt* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossiuspers/Amsterdam University Press 2008, p. 93), of bij het uitvaardigen van de zeer restrictieve noodverordeningen op 28 februari 1933, naar aanleiding van de Rijksdagbrand (Irmakoff 2008, p. 21), of nog eerder, met het falen van de laatste normaal functionerende meerderheidsregering op 27 maart 1930 (De Wilde 2008, p. 94)? Kwam Weimar eigenlijk niet aan haar einde door misbruik van de artikel 48-bepaling, die – hoewel bedoeld om de constitutie te beschermen – werd ingezet om feitelijk een soort (onconstitutioneel) 'presidentieel stelsel' in het leven te roepen dat de weg plaveide voor Hitler (De Wilde 2008, p. 93)? Daar kan tegenin worden gebracht dat Hindenburg artikel 48 niet nodig heeft gehad om Hitler aan de macht te helpen, hoewel, aan de andere kant, het parlement door het regeren op basis van artikel 48 wel 'goeddeels buiten spel' kwam te staan (De Wilde 2008, p. 93-94). Dit, in combinatie met de machinaties van Franz von Papen om tot 'inkapseling' te komen, stelde Hitler in staat iets te doen dat hem via verkiezingen en revolutie nog niet gelukt was: de macht grijpen – op een moment dat een meerderheid (55%) van het Duitse volk (nog) tegen, of althans niet voor, de NSDAP en Hitler was (Bendersky 2014, p. 82-83). Daarbij moet dan echter wel de kanttekening worden gemaakt dat Hindenburg zich begin 1933 *gedwongen* voelde om Hitler als rijkskanselier aan te stellen, omdat, ook zonder meerderheid, de NSDAP op dat moment recentelijk (voor de tweede keer op rij) de grootste partij was geworden (De Wilde 2008, p. 93 en noot 4). Ook moet niet worden vergeten dat in juli 1932 het *antidemocratische* (anti-Weimar) deel van de Reichstag (bestaande uit: de Communistische Partij (KPD), de Duitse Nationale Volks Partij (DNVP) en de NSDAP) al 59% van de zetels in bezit had en dat dit aandeel uiteindelijk verder zou groeien tot 65% in maart 1933 (Irmakoff 2008, p. 15 en 18). Er was dan misschien nooit een volledige meerderheid voor de NSDAP; een groot deel van de Duitsers stond wel achter een ondemocratisch alternatief voor Weimar (zie ook: Mark Chou, *Theorising Democide: Why and How Democracies Fail*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013, p. 67). Tot slot kun je je afvragen in hoeverre de machtigingswet nu wel echt een 'blanco cheque' met volledige machtsoverdracht aan Hitler was. Voor een bespreking van die kwestie, zie Irmakoff 2008, p. 37-42; Irmakoff beantwoordt die vraag bevestigend: de machtigingswet was een blanco cheque, zie p. 37 en 41.

en vrijheden.²⁹ Uitgedacht na een mislukte gewelddadige revolutie, minutieus uitgevoerd en tien jaar later volbracht, 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

²⁹ Irmakoff 2008, p. 21-23.

³⁰ Zoals de *Frankfurter Zeitung* het destijds treffend verwoordde, zie Irmakoff 2008, p. 42.

³¹ Zie Irmakoff 2008, respectievelijk p. xxi en 23-34. In 1923 werd de Acerbo-wet aangenomen die bepaalde dat de grootste partij (of lijst) automatisch tweederde van de zetels in het parlement krijgt, mits de partij minstens een kwart van alle stemmen heeft behaald. Volgens Irmakoff maakte dit de weg vrij voor de legale machtsovername door de fascistten (p. xxi). De Acerbo-wet kreeg brede steun, alleen de katholieken verzetten zich. In de verkiezingen van april 1924 haalde de lijst van de regering (met, naast de fascistten van Mussolini, bijvoorbeeld ook rechtse liberalen) 66% van de stemmen (en had de Acerbo-wet uiteindelijk dus niet nodig); meer dan de helft van de nieuwe parlementariërs waren fascistten. Zie voor dit alles: Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 210-211.

³² Zie Irmakoff 2008, p. 23-34. Zie ook: Jan-Werner Müller, ‘Defending Democracy within the EU’, *Journal of Democracy* 2013, vol. 24 nr. 2, p. 138-149 (143) (hierna: Müller 2013a).

³³ John Keane, *The Life and Death of Democracy*, London: Pocket Books 2010, p. 96, en uitgebreid: Robert J. Buck, *Thrasylbulus and the Athenian Democracy*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 1998, p. 24, en Martha Taylor, ‘Implicating the Demos: A Reading of Thucydides on the Rise of the Four Hundred’, *The Journal of Hellenic Studies* 2002, vol. 122, p. 91-108.

³⁴ Gregory H. Fox & Georg Nolte, ‘Intolerant Democracies’, *Harvard International Law Journal* 1995, vol. 36 nr. 1, p. 1-70 (6).

³⁵ Fox & Nolte 1995, p. 6.

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 Mensenrechtshof.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

³⁶ Fox & Nolte 1995, p. 6.

³⁷ Fox & Nolte 1995, p. 7.

³⁸ Samuel Issacharoff, ‘Fragile democracies’, *Harvard Law Review* 2007, vol. 120, p. 1405-1467 (1450-1451, noot 197). Overigens stelt Issacharoff ten aanzien van die ingeep: ‘Even the most extreme cases, such as the Algerian military intervention to prevent a parliament from forming around a platform of eliminating democracy, are not so readily dismissed as simply counterproductive exercises, despite the resulting military confrontation.’

³⁹ Geciteerd bij Fox & Nolte 1995, p. 7.

⁴⁰ Issacharoff 2007, p. 1465 en noot 251 aldaar.

⁴¹ Gregory Tardi, ‘Political Parties’ Right tot Engage in Politics’, p. 81-111 (103), in: András Sajó (red.), *Militant Democracy*, Utrecht: Eleven Publishing 2004; voor het partijprogramma, zie: EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98 en 41344/98, NJ 2005, 73, m.nt. E.A. Alkema (Refah Partisi/Turkije), §116-127, in het bijzonder §123.

⁴² Dat deed hij reeds in een speech uit januari 1991, zie Banu Eligür, *The Mobilization of Political Islam in Turkey*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 217 (voor andere uitspraken van enkele partijleden en hun context, zie p. 218-219).

⁴³ Zie EHRM *Refah Partisi*.

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)

⁴⁴ Zie 'Egypt's tragedy: Islam, democracy and soldiers', *The Economist*, 6 juli 2013, en Daniel Steinvoorth en Volkhard Windfuhr, 'Morsi's Grab for Power: Egyptian Revolutionaries Take on Radical Islam', *Spiegel* (online), 26 november 2012.

⁴⁵ Zie Susanna Mancini, 'The Tempting of Europe, the Political Seduction of the Cross: A Schmittian Reading of Christianity and Islam in European Constitutionalism', p. 111-135 (132), in: Susanna Mancini & Michel Rosenfeld (red.), *Constitutional Secularism in an Age of Religious Revival*, Oxford: Oxford University Press 2014 en James Kirchick, 'Wrong Way Down the Danube: How Hungary's Democratic Backsliding Threatens Europe', *Foreign Affairs* (online), 10 juli 2012.

⁴⁶ Mitchell A. Orenstein, Péter Krekó, en Attila Juhász, 'The Hungarian Putin?', *Foreign Affairs* (online), 8 februari 2015.

⁴⁷ 'Hungary in the Crossfire: Orbán Lashes Out at Critics in European Parliament', *Spiegel* (online), 19 januari 2012.

⁴⁸ Zie ook Chou 2013, in het bijzonder p. 12, 44, 64-65, 75 en 78, die spreekt in dit verband, in navolging van John Keane, over 'democide': een democratie kan zelfmoord plegen door zowel *te veel* democratie (geen enkele restrictie op 'ideeën en perspectieven') als *te weinig* democratie (zeer vergaande restricties) – deze 'tragedie' is democratie-eigen. Chou bouwt voort op politicologisch onderzoek dat suggereert dat in veertig procent van de gevallen waarin een democratie aan haar einde komt dit te wijten is aan 'endogene' factoren, dat wil zeggen: de oorzaak van de ondergang ligt in de regering en het bestuur (en daarmee in het democratische systeem zelf), zie: Ko Meada, 'Two Modes of Democratic Breakdown: A Competing Risks Analysis of Democratic Durability', *The Journal of Politics* 2010, vol. 72 nr. 4, p. 1129-1143 (1130), zie bij Chou 2013: p. 10-11.

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 rechtvaardiging aanhangt (zoals: bescherming van bepaalde grondrechten) levert dit een brede verbodsgrond

⁴⁹ Karl Loewenstein, ‘Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe, I’, *The American Political Science Review* 1935, vol. 29 nr. 4, p. 571-593 (577-588) (hierna: Loewenstein 1935a). Zie voor de hier gegeven samenvatting in drie zwakheden: Paul Cliteur & Bastiaan Rijpkema, ‘The Foundations of Militant Democracy’, p. 227-272 (235-236), in: Afshin Ellian & Gelijs Molier, *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing 2012.

⁵⁰ Loewenstein 1935a, p. 571.

⁵¹ Karl Loewenstein, ‘Militant Democracy and Fundamental Rights, I’, in: *The American Political Science Review* 1937, vol. 31, nr. 3, p. 417-432 (423) (hierna: Loewenstein 1937a).

⁵² Zie bijvoorbeeld: Markus Thiel (red.), *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, Farnham: Ashgate 2009.

⁵³ Loewenstein 1937a, p. 432.

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 beklagt 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.

⁵⁴ Op dit risico bij Loewenstein wijst, in algemene zin, ook Chou 2013, p. 68.

⁵⁵ Zie Jan-Werner Müller, ‘A “Practical Dilemma Which Philosophy Alone Cannot Resolve?” Rethinking Militant Democracy: An Introduction’, *Constellations* 2012, vol. 19 nr. 4, p. 536-539 (536-537); Gur Bligh, ‘Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon’, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2013, vol. 46 nr. 5, p. 1321-1379 (1326-1327); Nancy Rosenblum, Banning Parties: Religious and Ethnic Partisanship in Multicultural Democracies, *Law & Ethics of Human Rights* 2007, vol. 1 nr. 1, p. 17-57 (18), noot 2.

⁵⁶ Müller 2012, p. 536-537.

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 rechtvaardigingvraag 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. Rechterlijk toetsing van wetgeving, eeuwigheidclausules en supranationaal toezicht door het Europees Hof

⁵⁷ Dit onderscheid werd voor het eerst helder onder woorden gebracht door George van den Bergh in 1936, zie daarover uitgebreid hoofdstuk 1.

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

⁵⁸ Zie daarover: Jan-Werner Müller, ‘Who is the European Prince?: A More or Less Machiavellian Meditation on the European Union’, *Social Research: An International Quarterly* 2014, vol. 81 nr. 1, p. 243-267 (251-252), en Müller 2013a, p. 142-143.

⁵⁹ Ernst Hirsch Ballin, *De Grondwet in politiek en samenleving. Rechtsstaatlezing 2013*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2013, p. 36

⁶⁰ Zie Alexander Kirshner, *A Theory of Militant Democracy: the ethics of combatting political extremism*, New Haven & London: Yale University Press 2014, p. 14.

⁶¹ Zie ook Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic political parties and beyond*, London/New York: Routledge 2015, p. 21.

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 kleed 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

⁶² Zie Pieter Vanden Heede, ‘Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Partijverbod: dansen op een slap koord’, p. 193-232 (193 en noot 2), in: Maurice Adams & Patricia Popelier (red.), *Recht en democratie: de democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen: Intersentia 2004; zie ook: Issacharoff 2007, p. 1409-1410, en uitgebreid: Martin Klamt, ‘Militant Democracy and the Democratic Dilemma: Different Ways of Protecting Democratic Constitutions’, p. 133-158 (133-134), in: Fred Bruinsma & David Nelken (red.), *Explorations in Legal Cultures*, Reed Business NV 2007.

⁶³ Zie Tyulkina 2015, p. 171 en 180.

⁶⁴ Matthijs Bogaards, Matthias Basedau en Christof Hartmann, ‘Ethnic party bans in Africa: an introduction’, in: *Democratization* 2010, vol. 17 nr. 4, p. 599-617 (611-612) en Matthias Basedau & Anika Moroff, ‘Parties in chains: Do ethnic party bans in Africa promote peace?’, *Party Politics* 2011, vol 17 nr. 2, p. 205-222 (217).

⁶⁵ Dat is ook de opvatting van Loewenstein. Zie Loewenstein 1935a, p. 579-580. ‘Collectieve abdicatie’ is een term van Ivan Irmakoff, zie Irmakoff 2008.

⁶⁶ Zie ook Issacharoff 2007, 1410.

⁶⁷ Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale: Yale University Press 2000, p. 158, zie ook Issacharoff 2007, p. 1410.

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 hanteren.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

⁶⁸ W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009, het rapport werd opgesteld naar aanleiding van een debat over uitspraken van Minister van Justitie Donner, zie: p. 9. Donner had gesteld dat als een tweederde meerderheid de sharia zou willen invoeren in Nederland, dit zou moeten kunnen, zie Max van Weezel & Margalith Kleijwegt, 'Piet Hein Donner: "De meerderheid telt!"', *Vrij Nederland*, 16 september 2006: 'Het moet mogelijk zijn dat moslimgroeperingen langs democratische weg aan de macht komen. Iedere burger mag beargumenteren waarom de wet moet worden veranderd. Als hij zich ondertussen maar wel aan de wet houdt. Voor mij staat vast: als tweederde van alle Nederlanders morgen de sharia zou willen invoeren, dan moet die mogelijkheid toch bestaan? Zoiets kun je wettelijk niet tegenhouden. Het zou ook een schande zijn om te zeggen: dat mag niet! De meerderheid telt. Dat is nou juist de essentie van democratie.'

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Stephen Holmes, 'Andras Sajó (ed.), *Militant Democracy*' (recensie), *International Journal of Constitutional Law* 2006, vol. 4 nr. 3, p. 586-591 (589).

⁷⁰ Gur Bligh, 'Extremism in the Electoral Arena: Challenging the Myth of American Exceptionalism', *Brigham Young University Law Review* 2008, p. 1367-1440. Voluit luidt het *First Amendment*: 'Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.'

⁷¹ Zie Bligh 2008, p. 1390, 1396 en 1413, Issacharoff 2007, p. 1420-1421, en Suzie Navot, 'Fighting Terrorism in the Political Arena: the Banning of Political Parties', *Party Politics* 2008, vol. 14 nr. 6, p. 745-762 (747).

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

⁷² Zie ook Bligh 2008, p. 1440: ‘Only when we are truly aware of the nature of these limitations can we avoid their misuse and over-reaching and ensure that we are drawing the restrictive line in the proper place.’

⁷³ Van der Woude 2009, p. 76.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Tyulkina 2015, Martin Klamt, *Die Europäische Union als Streitbare Demokratie: Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee*, München: Herbert Utz Verlag 2012, en Thiel 2009.

⁷⁵ Zie Th. L. Bellekom, ‘Partijverboden’, p. 113-146 (114-119), in: A.W. Heringa, R.E. de Winter, W.J. Witteveen, *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*, Leiden 1982.

⁷⁶ Zie Bellekom 1982, p. 118.

⁷⁷ Zie Bellekom 1982, p. 117.

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 democratie 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

⁷⁸ Zie A.J. Nieuwenhuis, ‘Partijverbod en supraconstitutionalisme in rechtsvergelijkend perspectief’, p. 199-213 (201-202), in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek: Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prukke*, Deventer: Kluwer 2003

⁷⁹ Loewenstein 1935a, p. 588.

⁸⁰ Dahl 2000, p. 147. De andere twee essentiële factoren zijn: ‘controle over het leger en de politie door gekozen bestuurders’ en ‘de afwezigheid van een sterke democratievijandige buitenlandse controle’.

⁸¹ Zie Issacharoff 2007, p. 1465 en noot 251 aldaar.

⁸² Amitai Etzioni, ‘Democracy is not a suicide pact’, *The National Interest* (online), 7 januari 2007, waarvan de inleiding verscheen in: *The National Interest* 2007, nr. 90, p. 13.

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 contraterrorisme. 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 contraterrorisme 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

Het is niet onverstandig om, bij wijze van preliminaire afbakening, vast aan te geven welke vormen van ingrijpen *in geen geval* onder de weerbare democratie kunnen vallen. Daarover ontstaan gemakkelijk misverstanden. Ten eerste is dat het ingrijpen door het leger in een democratie. De rol van het Turkse leger, als hoeder van democratie en secularisme in Turkije, kan niet worden gekwalificeerd als een legitieme toepassing van weerbare democratie.⁸⁶ Hetzelfde geldt voor het ingrijpen door het Algerijnse leger in 1991.⁸⁷ Ook in zijn meest basale vorm gaat het bij de weerbare democratie om een door de *rechter* opgelegd partijverbod – als minimale procedurele waarborg. Sterker nog, het is waarschijnlijk zelfs een noodzakelijke

⁸³ Zie Thomas Ayres, ‘Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties Under the European Convention of Human Rights’, *Boston College International & Comparative Law Review* 2004, vol. 27, p. 99-113, voor een tijdslijn, zie: ‘Batasuna banned permanently’, *BBC* (online), 17 maart 2003.

⁸⁴ Rosenblum 2007, p. 45.

⁸⁵ Clive Walker, ‘Militant Speech about Terrorism in a Smart Militant Democracy’, *Mississippi Law Journal* 2011, vol. 80 nr. 4, p. 1395-1453 (1404-1405), over zijn ‘op eieren lopen’ tussen legaliteit en illegaliteit: p. 1405.

⁸⁶ Klamt 2007, p. 153.

⁸⁷ Zie daarover Issacharoff 2007, p. 1450-1451.

voorwaarde voor een functionerende democratie dat het leger zich schikt naar de representatieve organen.⁸⁸

Ten tweede: de Guantanamo Bay-detentie van terrorismeverdachten. Een dergelijke ‘extrajudiciële ruimte’ kan niet worden gerechtvaardigd op basis van de weerbare democratie.⁸⁹ De vooronderstelling van weerbare democratie is immers dat er *binnen* de grenzen van de ‘normale’ staatsrechtelijke orde opgetreden wordt tegen de vijanden van de democratie.⁹⁰ Guantanamo Bay hoort eerder thuis in de theorie van de uitzonderingstoestand – met vergaande algemene opschorting van burgerrechten.⁹¹

Tot slot, een enkel woord over de verschillende vertalingen van het begrip weerbare democratie. In de Engelstalige literatuur wordt gewoonlijk gesproken over *militant democracy*. Die term heeft een andere lading dan het in Duitsland gangbare *Streitbare* (of *Wehrhafte*) *Demokratie* dat een meer ‘verdedigende’ in plaats van ‘militante of agressieve’ houding tot uitdrukking brengt.⁹² Ook het Nederlandse ‘weerbare’ duidt op een meer terughoudende, dan actieve of strijdlustige houding. Zowel de Duitse als de Nederlandse term sluiten daarmee beter aan bij wat er, althans hier, met een weerbare democratie bedoeld wordt: een democratie die zich verdedigt tegen antidemocratische krachten. In het Engels gaat die nuance nu echter verloren; een geschiktere term was daarom bijvoorbeeld ‘defensive democracy’ geweest. Zo bezien is het dan ook nogal ongelukkig dat Loewenstein het idee in de jaren dertig als *militant democracy* gelanceerd heeft en de Engelstalige literatuur hem hierin nog altijd volgt – tegelijkertijd zegt het ons iets over het temperament van Loewenstein en (vooral) over zijn weerbare democratieopvatting, zoals verderop duidelijk zal worden.

Dit proefschrift

Wanneer je een willekeurige voorbijganger zou vragen: ‘waarom ben je eigenlijk precies vóór democratie?’, zou het antwoord wel eens kunnen luiden: ‘tja, we

⁸⁸ Dahl 2000, p. 148-149.

⁸⁹ Zie Klamt 2007, p. 153.

⁹⁰ Zie ook Tyulkina 2015, p. 157 en 217-218.

⁹¹ Dat wil echter niet zeggen dat Guantanamo Bay ook binnen de theorie van de uitzonderingstoestand gerechtvaardigd kan worden (sterker nog: waarschijnlijk niet), zie bijvoorbeeld: Marc de Wilde, ‘Safeguarding the Constitution with and against Carl Schmitt’ (bespreking van: Ellen Kennedy, *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*, Durham: Duke University Press 2004 en Giorgio Agamben, *State of Exception*, Chicago: University of Chicago Press 2005), *Political Theory* 2006, vol. 34 nr. 4, p. 510-515 (514).

⁹² Klamt 2007, p. 133, noot 2 aldaar.

hebben niets beters, hè' – of iets van gelijke strekking. Het is een begrijpelijk antwoord en het gaat terug op een eindeloos herhaalde wijsheid van Winston Churchill (1874-1965) uit 1947: 'democratie is de slechtste vorm van bestuur, op alle andere na'.⁹³ In plaats van een wijsheid, lijkt het echter eerder wat filosoof Daniel Dennett (geb. 1942) een *deepity* noemt: het lijkt diepzinnig, door een schijnbare tegenstelling, maar bij enige doordenking is het een oppervlakkige uitspraak.⁹⁴ Maar veel belangrijker: het is een lankmoedige verdediging van democratie die niet alleen technocraten sterkt in hun soms nauwelijks verholten afkeer van democratie, maar meer in het algemeen de verdediging van democratische waarden bemoeilijkt. Dat is opmerkelijk van een staatsman die in andere opzichten zo veel voor de democratie heeft betekend. Maar als *dit* de intellectuele verdediging is, kan een democratie nooit werkelijk weerbaar zijn. Er is meer nodig – hoe kun je democratie werkelijk in woord en daad verdedigen als je gelooft slechts op te komen voor 'het minst slechte systeem' dat er is?

Dan hebben we meer aan een uitgesproken vijand van de democratie, de Duitse jurist en politiek filosoof Carl Schmitt (1888-1985). In de jaren twintig zet hij een scherpe aanval in op de parlementaire democratie. Hij daagt democraten bij voortduring uit de intellectuele grondslagen van hun systeem te expliciteren en werpt de vraag op:

'Certainly no one would be so undemanding that he regarded an intellectual foundation or a moral truth as proven by the question, What else?'⁹⁵

De populaire 'wijsheid' van Churchill doet precies dit: we zijn voor democratie, maar alleen maar omdat al het andere niet werkt. Schmitt heeft gelijk – en daarom moeten we hem van een antwoord proberen te voorzien. Dit proefschrift pakt die handschoen op en probeert te komen tot een positieve verdediging van democratie: wat maakt democratie uniek? Wat is er zo bijzonder aan democratie dat we dit systeem te allen tijde willen verdedigen? Het antwoord daarop kan niet zijn: we hebben niets beters. De zoektocht naar een rechtvaardiging voor partijverboden, en de weerbare democratie, is daarmee tegelijkertijd een zoektocht naar het wezen van de democratie.

⁹³ Roland Quinault, 'Winston Churchill and Democracy', p. 27-46 (44), in: David Cannadine en Roland Quinault (red.), *Winston Churchill in the Twenty First Century*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.

⁹⁴ Zie Daniel Dennett, *Intuition Pumps and Other Tools for Thinking*, New York: W.W. Norton & Company Inc. 2014, p. 56-57.

⁹⁵ Schmitt 1988, p. 3, zie ook p. 76.

Dat is precies de manier waarop de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht George van den Bergh (1890-1966) deze vraag benaderde. In 1936 formuleerde hij als eerste een politiek-filosofisch antwoord op de vraag: mag een democratie antidemocratische partijen verbieden?⁹⁶ Daarmee was hij de ‘vader van de weerbare democratie’, Loewenstein, een jaar voor. Zijn antwoord: ja, een democratie mag partijen verbieden. Van den Berghs verdediging rust op een principe dat ik ‘democratie als zelfcorrectie’ zou willen noemen – een gedachte die we, voor hem, deels bij de Franse jurist Milan Markovitch aantreffen, en na Van den Bergh alleen nog in een beperkte vorm bij Karl Popper. In een democratie zijn alle besluiten *herroepelijk* – het volk bestuurt zichzelf door middel van voortdurende zelfcorrectie.⁹⁷ Er is echter een besluit dat zich aan die zelfcorrectie onttrekt: het besluit om de democratie af te schaffen. Daarmee wordt het raamwerk dat die zelfcorrectie in de eerste plaats mogelijk maakt overboord gegooid – het is een besluit waar het volk nooit op vreedzame, *democratische* wijze op terug kan komen. Daarom mogen democraten zich tegen dat ene besluit verzetten. Dit principe vormt de basis voor de theorie van weerbare democratie in dit boek.

Eerst zullen we daarom ingaan op de theorie van George van den Bergh en de intellectuele context waarin hij deze formuleerde – de uitgesproken antidemocratische atmosfeer van de jaren dertig. De intellectuele bouwstenen voor zijn weerbare democratieopvatting kunnen worden herleid tot de Britse politiek filosoof James Mill (de vader van John Stuart) en de Franse verlichtingsfilosoof Voltaire. Van den Berghs werk zal eveneens worden vergeleken met dat van tijdgenoot Karl Loewenstein. Daarbij zal er ook aandacht zijn voor de hedendaagse interpretatie van Loewenstein door EHRM-rechter en staatsrechtjurist András Sajó en de kritiek van historicus Udi Greenberg. Vervolgens laten we Van den Bergh in gesprek gaan met zijn belangrijkste tegenstrever, de relativistische Oostenrijkse rechtsfilosoof Hans Kelsen. Dat levert twee mogelijke interpretaties van Van den Berghs theorie op: de beginselendemocratie en democratie als zelfcorrectie – bij die laatste interpretatie zullen we ook de variant van Milan Markovitch betrekken. Hoofdstuk 1 wordt afgesloten met een vergelijking tussen de twee Van den Bergh-interpretaties en een voorlopige formulering van ‘democratie als zelfcorrectie’.

⁹⁶ Dat deed hij in: George van den Bergh, *De democratische Staat en de niet-democratische partijen*, Amsterdam: De Arbeiderspers 1936 (hierna: Van den Bergh 1936a), later heruitgeven als: *Wat te doen met antidemocratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936*, met een inleiding van Bastiaan Rijpkema, een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur, Amsterdam: Elsevier Boeken 2014. Hier wordt steeds verwezen naar de 1936-editie.

⁹⁷ Zie Van den Bergh 1936a, p. 9-10.

In hoofdstuk 2 komen de alternatieven en de kritiek aan bod. In de literatuur over weerbare democratie zoeken auteurs, bij gebrek aan een algemene theorie, doorgaans aansluiting bij een bont gezelschap van juristen en politiek filosofen. Meestal kiest men voor Karl Popper – de filosoof van de ‘intolerantie voor de intoleranten’, maar ook Carl Schmitt, John Stuart Mill en John Rawls worden regelmatig genoemd. In hoofdstuk 2 zal worden onderzocht of die verwijzingen ons ook echt verder helpen: is uit de respectieve theorieën van deze denkers een weerbare democratietheorie te destilleren? Daarna bespreken we twee belangrijke hedendaagse pogingen om tot een volwaardige theorie van weerbare democratie te komen. De politicologische studie van Alexander Kirshner en het rechtvergelijkende en –theoretische onderzoek van Svetlana Tyulkina.

Vervolgens komt de kritiek van de weerbare democratie aan de orde. Die valt uiteen in twee delen: pragmatische kritiek (‘het werkt niet’) en principiële kritiek (‘het concept weerbare democratie deugt niet’). De bespreking van de pragmatische kritiek concentreert zich, in navolging van de Britse politicoloog Tim Bale, op twee vragen. Ten eerste: zullen verboden partijen zich niet simpelweg weer opnieuw oprichten (partijverboden zijn *ineffectief*)? En ten tweede: gaan antidemocraten niet ondergronds en leidt dat niet tot (meer) geweld (partijverboden werken *contraproductief*)? Op de pragmatische kritiek wordt direct gepoogd een antwoord te formuleren. De principiële kritiek wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 3 zal namelijk ‘democratie als zelfcorrectie’ verder worden uitgewerkt tot een volwaardige theorie van weerbare democratie. Allereerst door de ideeën van Van den Bergh en Popper nog nadrukkelijker met elkaar in verband te brengen. Vervolgens door te rade te gaan bij andere auteurs bij wie democratie als zelfcorrectie steun kan vinden. Deze auteurs brengen allen een specifiek aspect van democratie als zelfcorrectie in beeld: het *lerende* vermogen van de democratie, de *herroepelijkheid* van besluiten en de *tijdelijkheid* van meerderheden.

Daarna zullen we ons verplaatsen in de persoon van de rechter: hij krijgt een verzoek tot een partijverbod – hoe zorg je ervoor dat zo’n zaak hanteerbaar wordt? Dat betekent allereerst dat de rechtvaardiging voor een partijverbod – en daarmee: de *verbodsgrond* – zo concreet mogelijk moet zijn. Hoe moet een rechter toetsen of een partij een antidemocratische partij is? Met andere woorden: wanneer komt de zelfcorrectie zodanig in gevaar, dat je kan zeggen dat het ‘raamwerk’ blijvend aangetast wordt? We zullen inspiratie opdoen bij twee hoge Europese juridische instanties. Allereerst bij het hof met misschien wel de meest uitgewerkte theorie

van weerbare democratie: de Duitse hoogste rechter, het Bundesverfassungsgericht; en vervolgens bij de rechter met een Europese helikopterview, die uit heel Europa partijverbodzaken binnenkrijgt: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Hoe definiëren zij een zo fundamenteel begrip als democratie en hoe vindt vervolgens de toetsing plaats? Welke elementen onderscheiden zij binnen het begrip ‘democratie’? En welke elementen zijn relevant voor het zelfcorrigerende vermogen – voor het idee dat een volk zichzelf bestuurt door middel van zelfcorrectie?

Daarnaast is er aandacht voor procedurele waarborgen. Regelmatig wordt aangegeven dat voor een weerbare democratie rechterlijk toezicht essentieel is – het is zelfs wat haar in belangrijke mate onderscheidt van bijvoorbeeld de uitzonderingstoestand. Maar waar moeten we die waarborgen zoeken? Natuurlijk, bij de verbodsverzoekende instantie en een onafhankelijke rechter, maar ook zal blijken dat deze waarborgen steeds meer op supranationaal niveau gezocht worden. Het EHRM is een goed voorbeeld van dergelijk ‘extern democratietoezicht’. Niet een rechter die ingebed is in de nationale democratie beoordeelt in Europa in laatste instantie de rechtmatigheid van partijverboden, maar een supranationaal hof op afstand – is dat een goede ontwikkeling? Bovendien zullen we kijken naar de merkwaardige situatie ten aanzien van de weerbare democratie in EU-verband: enerzijds is er een ontwikkeling in de richting van een intensievere EU-controle ten aanzien van nationale democratieën, anderzijds is er een toenemend verzet van nationale rechters, in naam van de weerbare democratie, tegen voortschrijdende Europese integratie. Kan bijvoorbeeld een land dat in een eeuwigheidsclausule zijn nationale democratie *voor eeuwig* vastlegt, zoals Duitsland, wel opgaan in een federale Europese Unie? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beantwoording van de kritiek die we hadden bewaard in hoofdstuk 2 – het moet nu, met de theorie van democratie als zelfcorrectie in de hand, mogelijk zijn die bevredigend te beantwoorden.

In de uitleiding wordt de theorie van democratie als zelfcorrectie, op basis van de voorgaande hoofdstukken, samengevat. De epiloog werpt een blik vooruit, op een vraag die binnen het bestek van dit onderzoek niet aan de orde kon komen: wat eist een weerbare democratie van de personen die haar instituties bemannen? Kortom: wat betekent de weerbare democratie, en democratie als zelfcorrectie, in *politek-culturele* zin; hoe dient ons democratisch ethos eruit te zien? Er wordt gepoogd daar een eerste antwoord op te geven.

Dat is de weg die voor ons ligt. Het einddoel: een coherente theorie van weerbare democratie *en* een beter antwoord op de vraag ‘waarom democratie?’. We beginnen in de jaren dertig. Met een van de meest voornamste intellectuelen van die tijd. Een, ook nu nog, veelgelezen socialistisch maatschappijcriticus. En zijn plan voor een orde van ‘liberale fascistten’.

