

Reactie op de internetconsultatie met betrekking tot de Wet op de Politieke Partijen (Wpp)

Bij diverse aspecten van het wetsvoorstel aangaande de ‘Wet op de Politieke Partijen’ vallen kanttekeningen te maken. Ik zal me omwille van de noodzaak tot beknoptheid beperken tot enkele problemen die tot belangrijke inhoudelijke discussies en onenigheden kunnen leiden, waarbij het gaat om een deel van datgene wat in art. 86 Wet op de Politieke Partijen (hierna: Wpp) is opgenomen.

Het artikel stelt in lid 2 dat een aantal beginselen in ieder geval onder de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat worden verstaan. Voor de volgende daarvan vraag ik hier aandacht:

- (1) democratische besluitvorming,
- (2) grondrechten en
- (3) scheiding van machten.

Democratische en rechtsstatelijke beginselen kunnen op gespannen voet met elkaar (komen te) staan; het wetsvoorstel ondervangt deze problematiek door van ‘de democratische rechtsstaat’ te spreken, waarmee samenhangt dat de bewijslast om aan te tonen dat *ofwel* de democratie *ofwel* de rechtsstaat in het geding is, wordt afgezwakt. Dit gegeven doet echter geen afbreuk aan de bewijslast om aan te tonen dat de elementen als zodanig problematisch zijn.

Ad 1. Wat betreft het element van democratische besluitvorming kan wellicht worden gedacht dat helder is wat een bedreiging inhoudt. Hierbij valt echter het volgende op te merken.

Allereerst is het de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordiging zoals deze momenteel vorm heeft gekregen moet worden behouden. Zou het bijvoorbeeld niet toegestaan zijn om te bepleiten om de Eerste Kamer op te heffen? Ervan uitgaande dat een dergelijk pleidooi geen bedreiging vormt voor de democratische besluitvorming, of althans geen ‘ernstige’, is de volgende vraag waar de grens dan wél zou liggen. Zou het bijvoorbeeld toegestaan zijn om ervoor te pleiten dat bepaalde bevoegdheden worden overgeheveld naar een supranationaal niveau (te denken valt aan de Europese Unie)? Als nader voorbeeld kan hierbij een deel van het budgetrecht (art. 105 Gw) genoemd worden.

Ook kan – in een extreem scenario – worden overwogen dat de besluitvorming niet langer (volledig) democratisch moet verlopen. Zo kan men zich voorstellen dat de democratie – op bepaalde onderdelen – plaats moet maken voor een meritocratie. Stel (in theorie) dat de gehele bevolking hiervan voorstander is, vertegenwoordigd door politieke partijen die dit ook alle voorstaan; onduidelijk is op welke (kennelijk *niet*-democratische) basis een dergelijke verandering zou moeten worden tegengehouden. Dit is het probleem van de – zogeheten – weerbare democratie. Wellicht kan hierbij een beroep worden gedaan op een of meer grondrechten (zij het niet door de dragers van die grondrechten zelf, die – *ex hypothesi* – immers instemmen met de voorgestelde verandering), maar dan rijst de vraag welke plaats (de) grondrechten moeten krijgen, een vraag die ook los van dit vraagstuk een beschouwing verdient.

Ad 2. Er wordt gesproken van ‘grondrechten’ en niet van ‘de grondrechten’ (in de vorm van een definiëte beschrijving, waarbij het zou gaan om een duiding van die grondrechten welke – momenteel – als zodanig worden erkend en geduid). Hierbij kunnen twee opties worden onderscheiden.

Optie 1. Worden – in weerwil van de tekst – ‘de’ grondrechten bedoeld, dan moet in de eerste plaats duidelijk zijn of (alleen) de (zogeheten) klassieke grondrechten bedoeld worden, of (tevens) de (zogeheten) sociale grondrechten.

Wat betreft de klassieke grondrechten moge duidelijk zijn dat deze (veelal) niet onbeperkt zijn, zoals al uit de Grondwet zelf blijkt. Zo luidt art. 6 lid 1 Gw: “Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.” De problematiek van de botsende grondrechten verdient hierbij aandacht.

Nu valt nog te betogen dat het *bestaan* van de klassieke grondrechten op grond van het zojuist betoogde niet wordt aangetast, hoezeer ze ook beperkt kunnen worden (de situatie waarin het grondrecht zodanig wordt beperkt dat het alleen in theorie nog gezegd kan worden te bestaan hierbij buiten beschouwing latend). Stel echter dat iemand bijvoorbeeld betoogt dat het afzonderlijke recht van godsdienstvrijheid moet worden opgeheven, vanuit de gedachte dat het kan worden ondergebracht onder het recht van levensovertuiging (zodat het zojuist genoemde Grondwetsartikel als volgt zou komen te luiden: “Ieder heeft het recht zijn levensovertuiging, individueel of in gemeenschap [...]”). Zou dit een ‘daadwerkelijke en ernstige bedreiging’ vormen voor het grondrecht in kwestie (namelijk het recht van godsdienstvrijheid)? Strikt genomen is het antwoord bevestigend; het grondrecht wordt immers opgeheven. Het kan echter zo zijn dat de wijziging gerechtvaardigd of zelfs geboden kan zijn met het oog op een ander grondrecht of het gelijkheidsbeginsel (art. 1 Gw). Ook is denkbaar dat de wijziging in overeenstemming is met een meerderheidsopvatting, terwijl enkele gelovigen zich ertegen verzetten, zodat de spanning tussen rechtsstaat en democratie zich op dit punt alsnog voordoet.

Wat betreft de sociale grondrechten valt op te merken dat deze in de regel (slechts) met een inspanningsverplichting door de staat worden geassocieerd. Hierbij is de voornaamste vraag hoe moet worden omgegaan met een politieke partij die bepleit dat bepaalde, of zelfs alle, sociale grondrechten moeten worden afgeschaft of geminimaliseerd (hier in het midden gelaten wat men onder ‘minimaliseren’ verstaat). Is een oproep naar de terugkeer naar de ‘nachtwakerstaat’ aanvaardbaar, of moet deze geacht worden te strijden met art. 86 Wpp?

Optie 2. Als er daarentegen – overeenkomstig de tekst van het wetsartikel – van uitgegaan wordt dat ‘grondrechten’ (zonder het lidwoord) worden bedoeld, dan doet zich het volgende probleem voor. ‘Grondrechten’ omvat vanzelfsprekend de grondrechten waarnaar zojuist is verwezen, maar mogelijk ook andere grondrechten, die (nog) niet zijn gecodificeerd; mogelijk zullen over enige tijd zelfs rechten als grondrechten worden erkend waarvan sommigen zich het bestaan (nog) niet kunnen voorstellen of die (momenteel) althans niet op grote schaal als zodanig worden erkend. Moeten deze (nieuwe) grondrechten door iedere politieke partij worden erkend zodra een individu hierop een beroep doet, of is dat pas het geval als deze door een voldoende aantal individuen worden aanvaard als leidende normen en moet, in dat tweede geval, ‘voldoende aantal’ worden geïdentificeerd als de meerderheid (waarbij dit rechtsstaatelement dus wordt geduid met een beroep op een democratisch element)?

Ad 3. Bij ‘scheiding van machten’ gaat het, zoals uit de formulering duidelijk wordt, net zomin als in het geval van ‘grondrechten’ om een definiëte beschrijving, die, als dat wél het geval was, immers zou worden gepresenteerd als ‘de scheiding van de machten’. Opvallend is dat het lidwoord ‘de’ *tweemaal* ontbreekt. Voor de hand ligt, wat in de memorie van toelichting (p. 80) wordt bevestigd (waar het lidwoord overigens wel *tweemaal* wordt gebruikt, maar in de vorm van ‘de scheiding der machten’), dat de uitvoerende, wetgevend en rechterlijke macht worden bedoeld.

De vraag doet zich dan voor waarom het lidwoord niet (in beide gevallen) is behouden. Het valt te betogen dat dit omwille van de duidelijkheid moet worden behouden. Dit is, in tegenstelling tot datgene wat hieronder nog zal worden behandeld, echter geen principiële kwestie.

Wat betreft de rechterlijke macht levert het beginsel van de scheiding van de machten de minste problemen op, zowel gegeven de staatsrechtelijke realiteit als met het oog op de tekst van art. 86 lid 2 Wpp, waar immers ook sprake is van het grondbeginsel van ‘onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak’. De onderlinge verhoudingen van de andere machten kunnen evenwel moeilijk worden getypeerd als (strikt) gescheiden. De memorie van toelichting wijst daarop zelf ook, als wordt gesteld (p. 80) dat de machtenscheiding in het bijzonder vorm heeft gekregen “[...] in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen (*checks and balances*) [...]”. Dit doet echter de vraag rijzen in welke zin en onder welke omstandigheden een ‘daadwerkelijke en ernstige bedreiging’ voor het beginsel van (de) scheiding van (de) machten aan de orde is: in hoeverre mag de machtenspreiding (waarvan veeleer sprake is) aan de orde komen? Een complicerende factor is in dit geval dat veelal sprake is van *ongeschreven* staatsrecht.

Van de hier genoemde problemen is datgene wat onder punt 2, over ‘grondrechten’, is geadresseerd het belangrijkste, zowel theoretisch als praktisch. Het is wellicht raadzaam om – met name – hierop nog enigszins te reflecteren.

J. Doomen