

De mogelijkheid tot partijverbod is een glibberig pad

Patrick van Schie

Minister van Binnenlandse Zaken Hanke Bruins Slot wil de mogelijkheid hebben politieke partijen te verbieden. Haar voorstel vormt een prominent onderdeel van de nieuw in te voeren Wet op de politieke partijen (Wpp). Deze zou vanaf 1 januari 2024 de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) moeten gaan vervangen.

Het kunnen verbieden van een politieke partij is een concreet uitvloeisel van de ‘weerbare democratie’-gedachte die door de Leidse hoogleraar Bastiaan Rijpkema in zijn dissertatie uit 2015 is uitgewerkt. Het stoelt op een reëel dilemma: een democratie biedt ook gelegenheid aan antidemocratische partijen om aan de macht te komen. Wanneer zo’n partij daarin slaagt, zal ze de democratie de nek omdraaien. Dit is dan onomkeerbaar (tenzij er een democratische opstand uitbreekt of het een latere dictator toevallig belieft de democratie weer in te voeren). Deze kans op zelfvernietiging moet worden voorkomen. Het is te vergelijken met John Stuart Mill’s adagium dat een individu niet vrijwillig zijn vrijheid mag verkopen, omdat er geen weg terug is. Een vrijheid om je eigen vrijheid om zeep te helpen is met zichzelf in strijd en dus ontoelaatbaar, stelde Mill.

Om zelfdestructie van de democratie te voorkomen valt er in theorie dus wel iets te zeggen voor de mogelijkheid van een partijverbod. De opvatting van minister van Justitie Donner – een CDA-partijgenoot van Bruins Slot – een kleine 20 jaar geleden dat als een meerderheid van het parlement de sharia wenst in te voeren, dat we dat dan maar moeten laten gebeuren, getuigde van een verderfelijk fatalisme. Onze democratische rechtsstaat is het waard te verdedigen.

Tegelijkertijd, zo beseft de minister blijkens haar memorie van toelichting, wordt het riskant wanneer een overheid zich gaat bemoeien met wat een politieke partij zoal mag vinden. ‘Een gezonde democratie is immers gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover. Ook als het gaat om opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Dat geldt niet alleen voor het individu maar ook voor een collectief als een politieke partij’, schrijft Bruins Slot terecht. Tot een partijverbod moet dan ook niet te snel worden overgegaan; het dient een uiterste redmiddel te zijn.

Waar het op aankomt is op welke gronden een partijverbod zal gaan berusten. De minister wil dat de Hoge Raad voortaan een politieke partij kan verbieden indien zij ‘door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat’. Over die grondbeginselen straks veel meer. Eerst de gekozen formulering. De minister schrijft dat doelstelling en werkzaamheden veelal in samenhang zullen worden bekeken. Maar dat is niet zoals het wetsvoorstel is geformuleerd. Er staat ‘of’, niet ‘en’. Dit betekent dat op grond van deze tekst een partij waarvan wordt geoordeeld dat zij conform haar doelstellingen een van de grondbeginselen in gevaar brengt, zou kunnen worden veroordeeld. Dat is op zichzelf al een ernstige inbreuk op de vrije meningsvorming over de inrichting van ons staatsbestel. Daarbij

komt dat het lastig zal zijn objectief te bepalen of er van zo'n daadwerkelijke en ernstige bedreiging sprake is (zie mijn betoog verderop).

Bovendien kent Nederland geen onveranderlijke grondwet. Onze grondwet groeit; af en toe wordt eraan geknutseld. Dat moet niet te vaak gebeuren, maar wanneer de mogelijkheid wordt afgesloten beperkt dit het democratische debat en kan een grondwet niet langer meegroeien met de veranderende inzichten in een samenleving. Die kunnen er ook toe leiden dat een bepaalde grondwetsbepaling wijziging behoeft, of zelfs dient te worden geschrapt. Het is nogal wat om toekomstige generaties de mogelijkheid te ontnemen het staatsbestel naar hún inzichten vorm te geven en te menen dat de huidige 'wijsheid' boven elke kritiek verheven is.

De minister verdedigt zich door te stellen dat het om een beperkt aantal wezenlijke grondbeginselen gaat, zonder welke van een democratische rechtstaat geen sprake is. Zij somt er in lid 2 van artikel 86 (waarin het partijverbod vastligt) vijf op. Aantasting van een van deze vijf grondbeginselen zou aanleiding tot een partijverbod moeten kunnen zijn. Het vijftal lijkt houvast te geven maar dat is schijn. Ik zal dit aan de hand van een paar voorbeelden duidelijk maken.

Het eerste beginsel dat wordt genoemd is 'periodieke, vrije en geheime verkiezingen'. Dit lijkt evident; welke democratisch gezinde persoon kan daar nu tegen zijn? Ik ben er zelf zonder meer voorstander van. Maar was de voorgangster van minister Bruins Slot dat ook? Kajsa Ollongren (D66) maakte het als minister van BZK bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen voor 70-plussers mogelijk hun stem per brief uit te brengen. Dit in verband met de toen nog om zich heen grijpende coronapandemie. Zij sloot niet uit dat ook bij latere verkiezingen het stemmen per brief (wellicht zelfs ruimer) zou worden toegepast. In de Verenigde Staten is er bij de presidentsverkiezingen van 2020 zelfs op zeer grote schaal gebruik van gemaakt.

Aan briefstemmen hangt echter één groot nadeel, dat indruist tegen het eerste grondbeginsel van Bruins Slot: een geheime stemming is aldus niet verzekerd. We weten namelijk niet of iemand die per brief stemt dit zonder dwingende ogen achter zich heeft gedaan. We weten zelfs niet of zo iemand zélf het hokje voor de persoon van zijn of haar voorkeur heeft roodgekleurd. Wie geheime verkiezingen wil garanderen, moet stemmen per brief dus uitsluiten. Worden partijen die dat niet willen doen, die voor het stemmen per brief pleiten, met een partijverbod bedreigd?

Dat zal vast niet de bedoeling zijn. Maar volgens *de tekst* van het wetsvoorstel tast zo'n partij een van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat aan. En het beginsel kan op basis van de gekozen formulering eveneens worden aangetast indien een politieke partij pleit voor een volkomen democratisch bedoelde vernieuwing: namelijk om volksvertegenwoordigers niet te kiezen maar te loten. Een voorstel daartoe is tien jaar geleden uitgewerkt door de Vlaamse historicus David van Reybrouck in zijn boek *Tegen verkiezingen*. Hij betoogde daarin dat echte democratie niet bestaat uit het kiezen van een oligarchie (vertegenwoordigers van partijen) maar uit het eerlijk loten van burgers – zoals in het antieke Athene werd gedaan – die daardoor allemaal op gelijke voet in aanmerking komen voor het ambt van volksvertegenwoordiger. Men kan over dit voorstel denken zoals men wil; maar antidemocratisch is het niet. Toch zou een partij die zich uitspreekt voor loten in plaats van kiezen van volksvertegenwoordigers – en daar ook voor ijvert – conform de tekst van het

wetsvoorstel lijnrecht in strijd met het eerste grondbeginsel van de democratische rechtsstaat handelen.

Het gaat minister Bruins Slot niet enkel om de democratie maar tevens om de rechtsstaat. Dit is vervat in de grondbeginselen 4 en 5 uit lid 2 van artikel 86: de ‘scheiding der machten’ en de ‘onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak’. Ik zal niet betwisten dat beide beginselen horen bij een democratische rechtsstaat; integendeel. Alleen ligt de verhouding tussen democratie en rechterlijke macht niet zo eenvoudig als het hier wordt voorgesteld. Niet voor niets heerst er een levendig debat, in de politiek maar zeker ook onder rechtswetenschappers, over ‘rechterlijk activisme’, dat is de neiging van (sommige) rechters om met ‘eigentijdse’ interpretaties van wetten en verdragen aan rechtsvorming te doen, niet voor een individueel geval maar als algemeen bindende regel. Zulk rechterlijk activisme beperkt de beslissruimte van de politiek. Anders gezegd: de democratisch gekozen en gelegitimeerde wetgevende macht wordt op deze manier ingesnoerd door ongekozen rechters.

Over de vraag wie hier de scheiding der machten schendt en of de aldus handelende rechters wel ‘onpartijdig’ te werk gaan woedt een levendig debat. Vooral aan de linkerkant van het politieke spectrum wordt betoogd dat elke poging om dit rechterlijk activisme in te tomen en de politieke besluitvorming weer te leggen waar zij (vanouds) hoort – in het parlement (of eventueel volgens een anderszins democratisch gelegitimeerde wijze) – automatisch een onaanvaardbare aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou zijn. Maar de rechtsstaat houdt níet in dat rechters de hoogste macht in onze staat uitoefenen. Evenmin zijn rechters in een democratische rechtsstaat boven kritiek verheven, zeker niet wanneer zij zich op het terrein van een van de twee andere trias-machten begeven.

Dan wordt het wel wonderlijk dat de hoogste rechterlijke macht in ons land – de Hoge Raad – volgens het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt een politieke partij te verbieden die een in de ogen van die partij verstoord evenwicht tussen de machten der trias wil herstellen door een deel van de verschoven macht weer terug te leggen waar zij oorspronkelijk lag: bij de volksvertegenwoordiging. Een rechterlijke instantie mag derhalve gaan beoordelen of het nog geoorloofd is dat een politieke partij aan de rechterlijke machtsuitbreiding een halt wil toeroepen. Met het adagium dat macht niet gauw zichzelf zal beperken en dus door een elders gelegen tegenmacht zal moeten worden ingetoomd, wordt hier de hand gelicht.

Al met al zijn de in het wetsvoorstel geformuleerde grondbeginselen van de democratische rechtsstaat nogal glibberig, zodat willekeurige toepassing ervan op de loer ligt. Opmerkingen die D66-leider Kaag onlangs maakte dat het gevaar louter in ‘extreemrechtse’ hoek zou liggen, waarbij zij zich (bewust?) blind toonde voor antidemocratische tendensen onder extreemlinkse en islamitisch-fundamentalistische groeperingen, duiden erop dat als het aan sommige linkse partijen ligt bovenal hun meest ‘lastige’ tegenstanders moeten worden verboden. Maar het verbieden en monddood maken van ‘lastige’ tegenstanders is geen kenmerk van een weerbare democratie; dat is een bezigheid van dictators.

In ons land is tijdens de Koude Oorlog noch de Communistische Partij Nederland (CPN) noch de Kommunistiese Eenheidsbeweging Nederland marksisties-leninisties (KENml), de directe voorloper van de SP, ooit verboden ondanks hun openlijke antidemocratische gezindheid en hun banden met afzichtelijke dictaturen (voorop de Sovjet-Unie respectievelijk maoïstisch China). Het toestaan van deze partijen heeft onze democratie niet zwakker gemaakt; er heeft geen enkel gevaar bestaan dat zij langs democratische wijze

aan de macht zouden komen. En iets verder terug: de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) kwam in 1940 niet aan de (schijn)macht langs democratische weg maar als marionet van de Duitse bezetter.

Ook zonder de bepalingen van het wetsvoorstel kan een politieke partij die werkelijk een gevaar voor de democratie vormt worden verboden, en wel op helderder gronden: namelijk wanneer zij geweld pleegt tegen de democratische instellingen of tegen haar politieke tegenstanders. De Duitse *Weimar-republik* is in 1933 inderdaad ten onder gegaan doordat de nationaal-socialisten (NSDAP) en de communisten (KPD) tezamen een meerderheid in het parlement veroverden. Maar zowel de NSDAP als de KPD had ruim voor die tijd verboden kunnen worden vanwege het door beide partijen gepleegde grootschalige en grove (straat)geweld). Een – in de praktijk algauw willekeurig toegepast – verbod van politieke partijen louter omdat zij ernaar streven ons staatsbestel anders in te richten is niet de juiste manier om de democratie te redden. Het risico op misbruik van de bepalingen in het wetsvoorstel is groter dan het gevaar dat onze Nederlandse democratie van binnenuit bedreigt.

Dr. P.G.C. van Schie is historicus en directeur van de Perof.mr. B.M. TeldersStichting, het wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme, gelieerd aan de VVD. Deze reactie verscheen op 30 januari 2023 ook als column op de website van de TeldersStichting