



DE STRIJD OM DE DEMOCRATIE

Essays over democratische zelfverdediging

Afshin Ellian, Geliijn Molier & Bastiaan Rijpkema (redactie)



Boom

© Afshin Ellian, Gelijn Molier en Bastiaan Rijpkema, 2018
© Boom uitgevers Amsterdam, 2018

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 kb, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 kb Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Verzorging binnenwerk: Steven Boland
Verzorging omslag: Bart van den Tooren
Foto omslag: © 123RF Limited, Samuel Areny. 'Noirs chantent Marseillaise pendant l'événement sur place de la République à Paris contre le terrorisme et dans la mémoire de l'attaque contre journal satirique Charlie Hebdo-Janvier 11, 2015. France'

ISBN 978 90 2441 163 4 | NUR 730

www.boomfilosofie.nl
www.bua.nl



Inhoud

Inleiding	7
De theorie van democratische zelfverdediging	
<i>Afshin Ellian, Gelijn Molier & Bastiaan Rijpkema</i>	

I Grondslagen

Theorie van de weerbare democratie

1. Democratie als zelfcorrectie <i>revisited</i>	31
Nadere aantekeningen bij de weerbare democratie	
<i>Bastiaan Rijpkema</i>	

2. Drie typen van weerbare democratie	61
<i>Gelijn Molier</i>	

3. Onbepaaldheid als weerbaarheid	93
Claude Lefort over democratie, totalitarisme en pluralisme	
<i>Bart Verheijen</i>	

Kanttekeningen bij de weerbare democratie

4. Democratie moet leven	113
<i>Patrick van Schie</i>	

5. Het antidemocratische karakter van ‘militante democratie’	139
<i>Jasper Doomen</i>	



6. <i>L'amour de la démocratie</i> versus de dictatuur van de rechtsstaat	155
De weerbaarheid van de democratie zelf	
<i>Afshin Ellian</i>	

II Europa

7. Europese democratie – uitdaging en opdracht	199
<i>Leonard Besselink</i>	
8. <i>Pourquoi mourir pour Dantzig?</i>	217
Europa als hoeder van de democratische rechtsstaat	
<i>Rick Lamson</i>	

III Religie

9. Totalitarisme, islamisme en het EVRM	263
<i>David Suurland</i>	
10. Salafisme versus democratie	301
<i>Dirk Verhofstadt</i>	
11. Weerbare en meebuigende democratie	333
<i>Paul Cliteur</i>	
Noten	357
Over de auteurs	413



De theorie van democratische zelfverdediging

Inleiding

Afshin Ellian, Gelijn Molier & Bastiaan Rijpkema

1. HET PROBLEEM



In our earlier four-year term, the European Union had a grand inquisitor, and her name was Madame Reding. That grand inquisitor failed, and now they've found a new one: the new grand inquisitor's name is Timmermans. He is a commissioner. It give us little satisfaction to see that the grand inquisitor's energies are inadequate for two countries at the same time, and so now he has devoted himself to Poland instead of us. But at this point in time, Poland is chosen as the inquisition's main target in order to weaken, to destroy, to break national governance. (...) [A] campaign of inquisition against Poland will never succeed, because Hungary will resort to all the legal mechanisms offered by the European Union in order to show its solidarity with the Polish people.¹



Aan het woord is de Hongaarse minister-president Viktor Orbán, op de 28^e editie van de 'Bálványos Zomeruniversiteit en Studenten-kamp', in de zomer van 2017.² Eurocommissaris – en 'grootinqui-



siteur' – Frans Timmermans heeft enkele maanden eerder Polen bedreigd met de inzet van artikel 7 van het Verdrag van Lissabon (VEU), de nog nooit gebruikte 'nucleaire optie'.³ Aanleiding daarvoor waren de voorstellen waarmee de Poolse regeringspartij Prawo i Sprawiedliwość (PiS) de politieke invloed op de rechterlijke macht probeert uit te breiden.⁴ In het met Polen solidaire Hongarije wordt de democratische rechtsstaat al veel langer vertimmerd: Orbán maakte onder meer het Constitutioneel Hof vleugellam, wipte zijn belangrijkste criticus uit dat hof, benoemde loyalisten en hertekende de kiesdistricten zodanig dat zijn partij Fidesz 45% van de stemmen kon omzetten in een tweederdemeerderheid in het parlement.⁵ Als artikel 7 VEU daadwerkelijk zou worden ingezet, betekent dit dat de lidmaatschapsrechten van Polen worden opgeschort, waaronder haar stemrecht.⁶

De bredere context van Orbán vs. Timmermans

Het conflict tussen Orbán en Timmermans en de ontwikkelingen in Polen en Hongarije staan niet op zich. Democratische rechtsstaten staan ook elders onder druk. In de Verenigde Staten doet Trump regelmatig uitspraken die vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief problematisch zijn.⁷ Van een geheel andere orde is de situatie in Turkije, waar Erdoğan met de laatste grondwetswijziging de democratie verder in autoritaire richting heeft gestuurd,⁸ en er bovendien, sinds de coup in juli 2016, meer dan 70.000 rechters, academici, journalisten en anderen zijn gearresteerd.⁹ Daarnaast hebben in verkiezingsjaar 2017 in Nederland (PVV), Duitsland (AfD), Frankrijk (Front National) en Oostenrijk (FPÖ) rechts-populistische bewegingen aan kracht gewonnen.¹⁰ De PVV doet daarbij nadrukkelijk voorstellen die de rechtsstaat ernstig aantasten. Denk aan de plannen van deze partij om moskeeën en islamitische scholen te sluiten, die in elk geval raken aan de voor de rechtsstaat cruciale artikelen 1 (non-discriminatie) en 6 (godsdienstvrijheid) van onze Grondwet.¹¹ Tegelijkertijd is ook de gewelddadige dreiging van religieus extremisme niet afgenomen.¹² Daarbij groeit sinds 2014 het salafisme weer in Nederland; de AIVD waarschuwt bovendien in haar laatste jaarverslag

dat gematigde moslims in moskeeën in de verdrukking dreigen te komen door de intimidatie van radicale salafisten.¹³ Ook in Duitsland is het salafisme aan een opmars bezig.¹⁴

Maar terug naar Orbán vs. Timmermans: wat zien we hier? Op het eerste gezicht lijkt dit een nogal onbehoorlijke opmerking van een Europese regeringsleider, of misschien een zoveelste teken van de verslechterde verhoudingen tussen enkele Oost-Europese en West-Europese lidstaten binnen de Europese Unie.¹⁵ Als we iets dieper graven, zien we een voorbeeld van de retoriek van Orbán (die zich klaarstoomt voor de Hongaarse parlementsverkiezingen van voorjaar 2018), maar ook een uiting van diens achterliggende ideologie. Het was immers op de 25^e editie van het Bálványos-zomerkamp in 2014 dat hij zijn idee van een ‘illiberale staat’ presenteerde.¹⁶ Hongarije onder Orbán wijst de ideologie van het liberalisme als ‘centraal organiserend principe van de staat’ af en kiest voor een ‘andere, speciale, nationale benadering’.¹⁷ Het is een terugkerend thema. In september 2017 hield Orbán een groep christelijke intellectuelen nog voor dat hij strijdt tegen het ‘internationale liberalisme’.¹⁸ Daartegenover zet Orbán de ‘christelijke sociale leer’ en de ‘nationale soevereiniteit’¹⁹ – oftewel het Hongaarse ‘nationale bestuur’.

*Orbán vs. Timmermans
en de politieke filosofie*

Op een meer politiek-filosofisch niveau zien we hier minstens drie zaken die van belang zijn. *Allereerst*: een democratie kan de democratische rechtsstaat aantasten. Dat je op democratische wijze de ondergang van een democratie kunt bespoedigen is niets nieuws en kent een lange geschiedenis: van de eerste democratie in Athene (411 v.Chr.), via Weimar (1933), tot Algerije (1991) en het Turkije van 1998, waar de antidemocratische *Refah*-partij werd verboden toen ze reeds in de regering zat.²⁰ Nieuw is wel dat het zo nadrukkelijk in de boezem van de Europese Unie gebeurt. *Ten tweede*: mag je iets aan die ontwikkelingen doen, of moeten we ons (altijd) neerleggen bij de uitkomsten van het democratische proces? *Ten derde*: hoe rechtvaardig je dat zulke maatregelen niet op het nationale, maar op

het Europese niveau genomen worden? Het is duidelijk dat Polen en Hongarije de dreiging van ingrijpen als een grove soevereiniteitsinperking uitleggen, maar is dat terecht? De vraag is hoe we deze ontwikkelingen moeten beoordelen. Deze bundel hoopt in de eerste plaats daar de politiek- en rechtsfilosofische bouwstenen voor aan te dragen.

De strijd om de democratie heeft echter ook een andere ambitie. Recent is er een publiek en politiek debat op gang gekomen over de grenzen van onze democratie en democratische zelfverdediging. Het publieke debat werd onder meer aangezwengeld door de heruitgave in 2014 van de oratie van de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht George van den Bergh over antidemocratische partijen uit 1936,²¹ en het verschijnen van Bastiaan Rijpkema's *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* in 2015.²² Het Sociaal en Cultureel Planbureau schreef in 2016 een notitie over 'Gedeelde waarden en een weerbare democratie',²³ de Raad voor het openbaar bestuur maakte 'weerbare democratie' tot een van haar adviesthema's voor 2017,²⁴ en de Adviesraad Internationale Vraagstukken schreef een advies over de erosie van de democratische rechtsstaat in Europa.²⁵ In oktober 2017 koos de Staatscommissie parlementair stelsel bovendien de 'weerbaarheid van de democratie' als een van de thema's voor haar eindrapport.²⁶ Het politieke debat kwam op gang met een (aangenomen) CDA-motie van Pieter Heerma, eind 2014, waarin het kabinet werd opgeroepen om te onderzoeken of antidemocratische organisaties reeds verboden konden worden.²⁷ De kwestie: is ons 'instrumentarium' op orde, met name als het gaat om art. 2:20 Burgerlijk Wetboek, waar de verbodsgrond voor verenigingen, en dus ook politieke partijen, is vastgelegd? Het kabinet-Rutte II (VVD, PvdA) concludeerde dat dit het geval was,²⁸ maar het kabinet-Rutte III (VVD, CDA, D66, ChristenUnie) meent wel dat er in elk geval onderhoud nodig is aan het verbodsregime van art. 2:20 BW. In het regeerakkoord is opgenomen dat er een aparte verbodsgrond voor antidemocratische organisaties moet komen.²⁹

De strijd om de democratie hoopt deze lopende discussie voort te zetten vanuit politiek- en rechtsfilosofisch perspectief. Het is onze overtuiging dat een filosofische invalshoek in deze discussie onont-

beerlijk is. Neem het nieuwe regeerakkoord. Je kunt het *voornemen* hebben om een specifieke verbodsgrond voor antidemocratische organisaties op te nemen (en daar zijn ook zeker goede argumenten voor te geven), en je kunt dat vervolgens *juridisch* vormgeven. Aan dat alles gaat echter een meer fundamentele vraag vooraf: wat is een ‘antidemocratische’ organisatie eigenlijk? En als je wilt weten wat ‘antidemocratisch’ is, moet je ook weten wat ‘democratisch’ is – een politiek-filosofische vraag bij uitstek.

2. DE STRIJD OM DE DEMOCRATIE: OVERZICHT

Het eerste deel van het boek opent met politiek-filosofische theorievorming over weerbare democratie. De eerste bijdragen bieden mogelijke theoretische rechtvaardigingen voor een weerbare democratie, terwijl latere bijdragen het idee van een weerbare of militante democratie juist van kritische kanttekeningen voorzien.

De rode draad in al deze bijdragen is de vraag: wat is het wezen of de essentie van democratie? Hoe ‘materiëler’ het antwoord – dat wil zeggen: hoe meer er onder democratie wordt geschaard –, des te ruimer het toepassingsgebied van de maatregelen die voor haar verdediging gerechtvaardigd kunnen worden. Dit is niet onbelangrijk, nu het kabinet-Rutte III, zoals gezegd, zich heeft voorgenomen om tot een specifieke verbodsgrond voor antidemocratische organisaties te komen. De theorievorming op dit terrein komt echter pas recent op gang. Zo merkte de Duitse hoogleraar Jan-Werner Müller in dit verband in 2012 op:

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.³⁰

Sindsdien zijn er enkele werken verschenen die proberen het idee van weerbare democratie van een theoretische grondslag te voorzien.³¹ In Nederland is dat voornamelijk Rijkema's *Weerbare democratie* geweest.³² Verschillende bijdragen in het eerste deel besteden aandacht aan dit werk.

Het tweede deel van *De strijd om de democratie* behandelt de Europese dimensie van de weerbare democratie. Met de ontwikkelingen in Polen en Hongarije, en het toezicht op partijverboden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wordt de discussie over weerbare democratie steeds meer een Europese discussie.³³ Op het Europese niveau doet de aan weerbare democratie inherente spanning tussen de wil van een parlementaire meerderheid (volkssoevereiniteit) en de bescherming van de democratische rechtsstaat zich echter *nog* sterker gevoelen dan bij nationaal getroffen maatregelen, aangezien die bescherming in dit geval door een boven de nationale overheid geplaatst supranationaal orgaan geschiedt. De reacties van Hongarije en Polen op wat zij zien als inmenging van de Europese Unie in hun democratische proces, maken duidelijk dat dergelijke EU-interventies ter bescherming van de democratische rechtsordes van de lidstaten zeer gevoelig liggen.

Het derde deel ten slotte gaat nader in op de verhouding tussen de vrijheid van godsdienst en het concept van de weerbare democratie. Kunnen groeperingen worden verboden omdat hun *religieuze* gedachtegoed *an sich* haaks staat op de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, of staat de vrijheid van godsdienst daaraan in de weg? Denk bijvoorbeeld aan de oproep van oud-PvdA-Kamerlid Ahmed Marcouch om salafistische organisaties te verbieden.³⁴ Wat kan een weerbare democratie betekenen als het gaat om de religieus-fundamentalistische en -extremistische uitdagers van de democratische rechtsstaat? Deze vraag staat centraal in het derde en laatste deel van dit boek.

Theoretici van de weerbare democratie (deel Ia)

Bastiaan Rijkema geeft in zijn bijdrage een nadere uitwerking van zijn weerbare democratietheorie zoals hij die in *Weerbare Demo-*

cratie (2015) heeft ontvouwd. Aan de hand van de ontwikkelingen in Hongarije tussen 2010 en 2017 tracht hij ‘democratie als zelfcorrectie’ verder te expliciteren en enkele kritiekpunten hierop te weerleggen.

Democratie als zelfcorrectie stelt dat het wezen van de democratie niet zozeer wordt gevormd door de meerderheidsregel, maar veeleer door haar vermogen tot zelfcorrectie. In een democratie zijn *alle* besluiten herroepelijk, behalve het besluit om de democratie zelf af te schaffen – en tegen dat onherroepelijke besluit mogen democraten zich verzetten. Dit principe ontleent Rijkema aan het werk van de Amsterdamse staatsrechtsdenker George van den Bergh (1890–1966). Nu wordt een democratie natuurlijk niet botweg met één besluit afgeschaft; het is veel meer een sluipend proces. Een fijnzinniger detectiemechanisme is daarom noodzakelijk: wanneer is van *reële* zelfcorrectie geen sprake meer? Rijkema formuleert daartoe drie beginselen – evaluatie, politieke concurrentie en de vrijheid van meningsuiting – en verdedigde reeds in *Weerbare democratie* de stelling dat zolang deze beginselen gewaarborgd worden, zelfcorrectie mogelijk blijft. Partijen die een of meerdere van die beginselen in de kern bedreigen, zijn antidemocratische partijen en komen in aanmerking voor een verbod. In zijn bijdrage toetst Rijkema dit ‘fijnzinnigere detectiemechanisme’ aan de ontwikkelingen in Hongarije: hadden die tijdig onderkend kunnen worden aan de hand van de drie beginselen van democratie als zelfcorrectie?

Naast een nadere uitwerking van democratie als zelfcorrectie probeert Rijkema ook een aantal kritieken die op zijn weerbare democratietheorie naar voren zijn gebracht te beantwoorden. Daarbij heeft hij in het bijzonder aandacht voor de stelling dat de *moderne* uitdagers van de democratische rechtsstaat zich niet richten tegen de democratie, maar tegen de rechtsstaat. Het gevolg zou zijn dat de vraag naar de weerbare democratie eigenlijk een verkeerde vraag is; we zouden het moeten hebben over de weerbare *rechtsstaat*. Rijkema verwerpt dit idee.

Vanuit zijn stelling dat de weerbare democratie steeds meer een Europese discussie wordt,³⁵ besluit Rijkema zijn bijdrage door terug te keren naar de casus-Hongarije: wat kunnen we van de Europese Unie verwachten als de situatie in Hongarije verder zou verslechteren?

Gelijm Molier bespreekt de weerbare democratieconcepten van Radbruch, Hong en Rijkema, en tracht die op hun consistentie te beoordelen. De reden om uitgerekend deze drie auteurs uit te kiezen is dat alle drie in een rechtvaardiging van 'weerbare democratie' voorzien zonder dat zij vrijheid en gelijk(waardig)heid als absolute waarden poneren, dus zonder dat zij een beroep doen op een rationalistisch natuurrecht. Gustav Radbruch (1878-1949) leidt uit het epistemologisch relativisme (wat kunnen we *meten*?) af dat de democratie zich kan en moet verdedigen tegen haar vijanden. Quoc Loc Hong geeft een herinterpretatie van het formele democratieconcept van Hans Kelsen (1881-1973) – tegen de overtuiging van Kelsen zelf in – waarbij de democratie zich mag verweren tegen een meerderheid die de rechten van een minderheid wil aantasten of de democratische procedure zelf wil afschaffen. Rijkema, verder denkend in het spoor van George van den Bergh, bestempelt diens idee van het zelfcorrigerende vermogen van de democratie als het wezen van de democratie en werkt dit nader uit in een volwaardige theorie die optreden tegen antidemocratische partijen kan rechtvaardigen.

Molier concludeert dat Radbruch, Hong en Rijkema verschillende, maar stuk voor stuk interessante rechtvaardigingen voor een weerbare democratie bieden, waar Rijkema bovendien een volwaardige weerbare democratietheorie uitwerkt. Toch heeft Molier in één opzicht nog wel iets aan te merken op de ideeën van Hong en Rijkema. Hoewel beiden trachten hun verbodsgrond zo beperkt mogelijk te houden en in feite alleen de formele democratie – dat wil zeggen de democratische procedure of het democratische raamwerk – onder de reikwijdte van hun democratieconcept scharen, vlechten zij uiteindelijk, ieder op hun eigen manier, toch weer materiële elementen in hun rechtvaardigingen voor weerbare democratie in. Het gevolg is dat het onderscheid tussen hun democratieconcepten en de weerbare *materiële* democratie, waarvan zij proberen weg te blijven, in laatste instantie toch minder groot is dan aanvankelijk werd beoogd. Molier stelt dat hieraan ook niet te ontkomen valt en betoogt dat op het moment dat partijverboden juridisch worden gereguleerd, materiële of rechtsstatelijke waarden altijd een rol zullen spelen bij de vraag of een politieke partij moet worden verboden. Volgens hem vooronderstelt

een weerbare democratie een materiële democratieopvatting, dat wil zeggen een democratieopvatting waarin meerderheidsbesluitvorming en bepaalde (rechtsstatelijke) waarden (lees: grondrechten) inherent met elkaar verbonden zijn.

Bart Verheijen gaat nader in op het politiek-filosofische denken van de Franse politieke denker Claude Lefort (1924–2010). Diens gehele werk is erop gericht het wezen van de democratie als politiek regime te doorgronden. Verheijen bespreekt Leforts analyse over de kracht en de zwakte van de democratie als politiek regime en staat daarbij ook stil bij de gevaren die de democratie vandaag de dag bedreigen. Tot slot onderzoekt Verheijen of uit Leforts democratieanalyse een normatief democratiebegrip kan worden gedestilleerd op grond waarvan een verdediging van de democratie tegen haar vijanden te rechtvaardigen is. Het wezenskenmerk van de democratie is haar onbepaaldheid; dit is wat haar fundamenteel anders maakt dan de orde die aan haar voorafging: het ancien régime, met een absolute en uiteindelijk goddelijk gefundeerde macht. Met de intrede van de democratische samenleving bestaan definitieve antwoorden niet langer en is niets *per se* legitiem of illegitiem. Voor Lefort valt democratie samen met de publieke ruimte, waarin verschillende individuen verschillende standpunten verkondigen zonder dat er ooit een einde komt aan dit debat. We moeten daarom waken voor partijen en personen die de onbepaaldheid van het publieke debat willen uitwissen en die proberen de democratie vast te leggen op een verhaal. Een dergelijke herintroductie van ‘bepaaldheid’ is gedoemd te mislukken en betekent het einde van de democratie.

Maar verraadt de democratie haar principe van radicale openheid dan niet wanneer ze zich weerbaar opstelt tegen degenen die haar willen ontwrichten? Hoewel Lefort geen weerbare democratietheorie als zodanig heeft ontwikkeld, kan volgens Verheijen uit zijn werk wel een antwoord op deze vraag worden afgeleid. Wanneer de democratie misbruikt dreigt te worden door de degenen die haar willen afschaffen, die de politieke en de individuele vrijheden willen aantasten, dan mag zij tegen hen optreden. Centraal daarbij staat de verdediging van de minderheid: wanneer een meerderheid een minderheid buitenspel zet, bijvoorbeeld door haar permanent uit te sluiten van het democra-

tische debat, schendt ze daarmee de democratische principes. Daarin zit tevens het materiële element in Leforts democratieopvatting: democratie draait niet alleen om meerderheidsbesluiten; ze gaat ook – en vooral – over het aanvaarden van de pluraliteit van opvattingen en de naleving van mensenrechten.³⁶

Kanttekeningen bij de meerbare democratie (deel 1b)

Patrick van Schie is het op een theoretisch niveau eens met Rijkema's 'zelfcorrectie criterium'. Hij acht een partijverbod gerechtvaardigd wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat een politieke partij zich na verkiezingswinst niet meer uit die macht zal laten ontzetten. Van Schie heeft echter twijfels over de mogelijkheid om dit praktisch (juridisch) vorm te geven. Aan de hand van een historisch excurs beoogt hij waarom van de juridificering van een partijverbod niet al te veel heil moet worden verwacht. De eerste les die hij uit de geschiedenis trekt, is dat – los van de constitutionele arrangementen die men treft – het uiteindelijk altijd neerkomt op de mensen die ze moeten toepassen, en dus op de vraag of zij wel de wil hebben om de democratie ook daadwerkelijk te verdedigen. Voorwaarde voor overleving van de democratie is dat de democratische idee leeft onder zowel de bevolking als de elite.

Formele criteria die een rechter moet toetsen laten daarnaast te veel interpretatievrijheid aan de rechter, met alle gevaren voor misbruik van dien. Volgens Van Schie toont Rijkema's nadere uitwerking van een partijverbod in de drie beginselen aan dat er geen heldere criteria zijn aan te geven aan de hand waarvan kan worden bepaald of een partij antidemocratisch is. Daar komt nog bij dat partijen vaak zo veel en zo lang mogelijk de democratische schijn zullen ophouden, waardoor het vrijwel niet mogelijk zal zijn om te bewijzen dat een partij het democratische raamwerk wil aantasten.

Als de rechter niet zaligmakend is, hoe moet het dan? Van Schie zoekt de oplossing in twee richtingen. Enerzijds in zo veel mogelijk *checks and balances*. Daarbij noemt hij onder meer het belang van het tweekamerstelsel en oppert hij de mogelijkheid van het inbouwen van een *malus*: als een partij bij verkiezingen een absolute meerderheid

haalt, vindt een ‘zetelaftrek’ plaats, waardoor steeds met minstens één andere partij moet worden samengewerkt. Anderzijds suggereert hij om, in plaats van de redding van de democratie bij een niet-democratisch gelegitimeerde instantie als de rechter te leggen, deze van een evenmin democratisch gelegitimeerde instantie als het leger te laten komen. In traditioneel democratische landen in het Westen is het leger volgens Van Schie sterk doordrongen van democratische waarden. Wanneer die waarden bedreigd worden, heeft het leger, in tegenstelling tot de rechterlijke macht, daadwerkelijk de mogelijkheid om de democratie te beschermen tegen hen die haar omver willen werpen.

De beste garantie voor het overleven van de democratie ziet Van Schie echter gelegen in een breed levende democratische gezindheid: niet alleen in partijen en de verschillende organen van de staat, maar vooral ook onder de burgers. Om dit te bewerkstelligen zou het onderwijs expliciet aandacht moeten besteden aan het leren van ‘democratisch burgerschap’.

Waar Van Schie vooral praktische bezwaren opwerpt tegen de weerbare democratie, baseert **Jasper Doomen** zijn kritiek op dit concept hoofdzakelijk op theoretische gronden. Hij is van mening dat een weerbare democratie niet op basis van een materiële democratieopvatting, noch op grond van een formeel democratieconcept op logisch consistente wijze verdedigd kan worden. In het eerste geval wordt eigenlijk iets anders verdedigd, namelijk de weerbare *rechtsstaat*; in het tweede geval moet men zich uiteindelijk alsnog tot de materiële democratie bekennen, aangezien men, door het vermogen tot zelfcorrectie als het te beschermen wezen van de democratie aan te merken, zich door een dergelijke normatieve invulling alsnog op een materieel democratiebegrip baseert. Het maakt dat beide posities uiteindelijk de onmogelijke bewijslast meetorsen om aan te geven *waarin* dan precies de ultieme grondslag of fundering voor hun opvatting is gelegen.

Afshin Ellian tracht vanuit de moderne democratie zelf haar weerbaarheid te onderzoeken. Hiertoe analyseert hij eerst het begrip ‘regime’ en daarna de democratie als regimevorm. Evenals bij Verheijen speelt Lefort een belangrijke rol bij deze analyse. Daarnaast

gaat Ellian uitgebreid in op het werk van Carl Schmitt, om het door hem gemunte begrip ‘dictatuur van de rechtsstaat’ nader te doordenken. Aan de hand van genoemde filosofen laat hij zien dat democratie meer is dan periodieke verkiezingen; daarnaast is het een vorm die de staat kan aannemen. Tegelijkertijd bestaat er zoets als een democratische gezindheid van de samenleving in een democratische staat, een *société démocratique*, die even hard nodig is om de democratie in stand te houden. In tegenstelling tot Rijkema ziet hij het wezen of de essentie van de democratie niet in haar vermogen tot zelfcorrectie. Zelfcorrectie acht hij wel een zeer belangrijke eigenschap van de democratie, omdat de democratie in wezen formalistisch en procedureel van aard is. De weerbaarheid van de democratie ziet hij vooral gelegen in de kracht van haar openheid, onbepaaldheid en tijdelijkheid. Daarin kan en moet de democratie zichzelf verdedigen, onder twee voorwaarden: 1. de staat beschikt over een effectief geweldsmonopolie en 2. de vrijheid van meningsuiting wordt te allen tijde door de staat gewaarborgd. Uiteindelijk is het echter niet het geweld of de uitspraken van rechters, maar *l’amour de la démocratie* die de democratie in stand moet houden en behoeden voor een existentiële dreiging. Hier sluit Ellian zich aan bij het werk van Montesquieu. Tot slot maakt hij duidelijk dat we de dictatuur van de rechtsstaat niet moeten verwarren met de democratie. Bij de dictatuur van de rechtsstaat is daarentegen juist sprake van een tijdelijke opschorting van de democratie. Het gaat hier om de dictatuur van de grondwettelijke normen van de staat tegen de wil of de besluiteloosheid van een meerderheid in, om een naderend gevaar voor zijn ondergang af te wenden. Het uiteindelijke wezen van de democratie ziet Ellian met Lefort dan ook gelegen in haar radicale openheid naar de toekomst, een openheid die zich noch door het recht, noch door de staat voor eeuwig laat vastleggen.

Europa (deel 2)

Leonard Besselink gaat expliciet in op de vraag waarin de rechtvaardiging bestaat voor de ‘weerbare democratiemaatregelen’ die de Europese Unie kan nemen ter bescherming van de democratie in

de lidstaten. Allereerst bestrijdt hij de kritiek dat de Europese Unie *zelf*, normatief en institutioneel gezien, niet zou voldoen aan de eisen die we aan een democratie moeten stellen. Daarnaast laat hij zien dat de waarden en beginselen op grond waarvan de EU ‘weerbare democratiemaatregelen’ kan nemen geen exclusieve ‘Uniewaarden’ zijn, maar juist waarden zijn die alle lidstaten delen en *daarom* ten grondslag liggen aan de Unie. Hieruit volgt tevens dat de Europese constitutionele orde wordt gekenmerkt door een gelaagd, samengesteld karakter, in die zin dat zij niet kan bestaan zonder de orde van de lidstaten – ze bestaat alleen zolang haar lidstaten zich richten naar hun eigen democratische en rechtsstatelijke waarden. Besselink drukt dit als volgt uit: ‘Als het gaat om Europese democratie en de daarmee samenhangende waarden, dan moeten Unie en lidstaten als één gezamenlijkheid begrepen worden, een *omnes* voor *omnibus*.’

Tegen deze achtergrond moet ook de ratio achter artikel 7 van het Verdrag van Lissabon (VEU) worden begrepen. De EU kan optreden tegen lidstaten die een aantal funderende beginselen als vrijheid, democratie en de rechtsstaat niet naleven, *omdat* het zowel de EU als elk van de lidstaten afzonderlijk raakt wanneer één van de lidstaten hierop een inbreuk maakt. Hier doet dus het samengestelde karakter van de constitutionele orde zich gevoelen: ontsporingen van een democratische rechtsstaat zijn nooit louter een ‘privéaangelegenheid’ van een lidstaat.

Besselink benadrukt daarbij het *politieke* karakter van artikel 7 VEU: de Europese Commissie heeft het initiatief, maar uiteindelijk wordt de beslissing genomen door de Raad van de Europese Unie (met daarin een stem voor elke lidstaat), niet door het Hof van Justitie of een hypothetische onafhankelijke instantie van ‘wijze personen’. Een Europees begrip van de democratie vooronderstelt niet alleen de waarden van de rechtsstaat en de bescherming van grondrechten, maar ook en vooral politieke waarden. De beoordeling van de kwestie of artikel 7 moet worden ingezet is daarmee een inherent politiek vraagstuk. Het is daarom ook terecht dat de handhaving van die democratische waarden, in zowel de Unie zelf als in haar lidstaten, langs *politieke* weg plaatsvindt – ze kan niet worden ‘uitbesteed’ aan niet-politieke instellingen.

Het aanduiden van het gebruik van art. 7 als de ‘nucleaire optie’ door de vorige Europese Commissie-voorzitter José Manuel Barroso ziet Besselink in dit verband als een misser. Dit suggereert immers dat het hier om een bepaling gaat waarvan de toepassing leidt tot vernietiging van de Unie zelf, dan wel waarvan de toepassing ondenkbaar is. Het tegenovergestelde is volgens Besselink het geval: wil de Unie overleven, dan zal ze zich een besluiteloosheid zoals ten aanzien van Hongarije niet nogmaals kunnen veroorloven. De toepassing van artikel 7 vergt politieke moed, maar ‘democratie is niet voor watjes’.

Rick Lawson stelt zich de vraag hoe de Europese Unie dient om te gaan met de opkomst van ‘illiberale democratieën’, zoals in de door hem beschreven casestudies Polen en Hongarije. Hij kijkt hierbij niet alleen naar de EU, maar ook naar de rol die de Raad van Europa speelt in het kader van de bescherming van de democratische rechtsstaat van zijn leden. De Raad van Europa is de organisatie die hoort bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Meer in het bijzonder gaat hij in op het bij deze raad behorende Hof, het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) en de rol die het kan spelen als *early warning system*. Vanwege een aantal factoren die eigen zijn aan de gerechtelijke procedure is Lawson van mening dat het Hof niet goed is toegerust om als zodanig te functioneren. En ook waar het de overige instrumenten betreft die de Raad van Europa kan inzetten ter bescherming van de mensenrechten is Lawson niet onverdeeld positief. Zijn belangrijkste kritiek is dat er geen sprake lijkt te zijn van een gecoördineerd beleid ten opzichte van individuele landen en dat het tegelijkertijd ontbreekt aan daadwerkelijke politieke steun bij de lidstaten voor de te nemen maatregelen.

Vervolgens gaat Lawson nader in op de vraag waarom de Europese Unie, toch vooral een economisch samenwerkingsverband, zich de afgelopen jaren hard is gaan maken voor de bescherming van de rechtsstaat en de mensenrechten binnen lidstaten. Hiertoe bespreekt hij enerzijds de procedures die in de loop van 2017 zijn ingezet tegen Polen en Hongarije, en gaat hij anderzijds in op een nieuw instrument, het in 2014 tot stand gekomen ‘EU-kader ter versterking van de rechtsstaat’ (ook wel het *Rule of Law Framework* genoemd). Op grond hiervan kan de Commissie in het geval van een ‘systeemb bedreiging’

van de rechtsstaat reeds vroegtijdig met de betreffende lidstaat ‘overleggen’. Dit nieuwe instrument vormt het voorportaal van de zogenaamde ‘artikel 7-procedure’ op grond waarvan veel zwaardere maatregelen kunnen worden genomen, zoals schorsing van het stemrecht. Tezamen worden ze aangeduid als de ‘rechtsstaatprocedure’. De inzet van die ‘rechtsstaatprocedure’ tegen Polen toont volgens Lawson dat de Europese Unie ook zélf weerbaar is geworden. Daarnaast laat hij aan de hand van een bespreking van twee concrete voorbeelden, het Europees Aanhoudingsbevel en de Dublin-verordening, zien dat juist de nationale belangen gediend worden bij een uniforme naleving van mensenrechten in alle lidstaten van de Europese Unie. De reden dat de Europese Unie de afgelopen tijd zo fors heeft ingezet op mensenrechten en de rechtsstaat is dat de rechtsstaat het fundament is van de Europese samenwerking: een bedrijf zal niet investeren in een ander land wanneer het in geval van conflict geen toegang heeft tot een onafhankelijke rechter. Als de basis voor het wederzijds vertrouwen als fundamenteel beginsel van EU-recht wegvalt, komt de Europese samenwerking in gevaar, en daarmee de EU zelf.

Of de EU en/of de Raad van Europa er uiteindelijk in zullen slagen om een geloofwaardig en effectief rechtsstaat- en mensenrechtenbeleid te voeren is volgens Lawson in laatste instantie echter niet zozeer afhankelijk van het bestaande juridische instrumentarium als wel, zoals ook Besselink betoogt, van de politieke wil en bereidheid van politici om in Europees verband op te treden als de situatie daarom vraagt.

Religie (deel 3)

David Suurland gaat in dit derde deel nader in op de vraag of islamistische uitingen, en de organisaties waarin zij plaatsvinden, verboden mogen worden vanwege hun *potentie* voor politiek geweld. Hier toe bespreekt hij allereerst wat ideologisch denken inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot een totalitaire rechtsorde; vervolgens zet hij uiteen wat moet worden verstaan onder islamisme en gaat in op de vraag of het islamisme een totalitaire rechtsorde impliceert. Ten slotte geeft hij aan welke implicaties zijn analyse heeft voor de weerbare democratie, of meer *in concreto* voor de vraag of er juridische maatregelen

kunnen worden genomen tegen geweldloze islamistische organisaties, instellingen of personen.

Politiek geweld ontstaat nooit in een vacuüm, en voordat een democratische rechtsorde kan worden omvergeworpen, moeten de geesten voor een dergelijke operatie rijp worden gemaakt. De overeenkomst tussen de islamisten van nu en de totalitaire bewegingen uit het verleden is juist die geestelijke bereidheid om de democratische rechtsorde om zeep te helpen.

Eenieder die met een beroep op de door het EVRM gegarandeerde vrijheden *oproept* tot het ondermijnen van de democratische rechtsorde stuit op art. 17 EVRM. Deze ‘misbruikclausule’ bepaalt dat iemand die misbruik maakt van zijn verdragsrechten geen aanspraak kan maken op bescherming door die verdragsrechten – je ‘verspeelt’ deze rechten als het ware. Suurland bouwt voort op de stelling van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, een voorloper van het EHRM, dat een oproep om het nazisme te doen herleven al een inbreuk op verdragsrechtelijk gegarandeerde rechten betekent, waarmee degene die zo’n oproep doet zijn of haar recht op vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door het EVRM, verspeelt. De achterliggende redenering van de Commissie was dat de totalitaire aard van het nazisme het afbreken van de mensenrechtelijke rechtsorde *noodzakelijk* maakte – een oproep tot herstel van het nazisme kon daarom gezien worden als een oproep tot het creëren van een staat van geweld en de ontmanteling van de democratische, mensenrechtelijke rechtsorde. Deze redenering past Suurland vervolgens toe op het islamisme, meer in het bijzonder op zijn huidige concrete verschijningsvorm, het politieke salafisme.

Het grootste deel van Suurlands bijdrage is gewijd aan de onderbouwing van zijn stelling dat ook het islamistisch ideaal van de implementatie van de sharia noodzakelijkerwijs leidt tot de afschaffing van de democratische rechtsorde en de toepassing van structureel illegitiem geweld. Aan de hand van een beschrijving van het totalitarisme, in het bijzonder het ideologische denken en zijn totalitaire rechtsorde, laat hij zien onder welke omstandigheden politieke ideeën in het algemeen *noodzakelijkerwijs* tot politiek geweld zullen leiden. Aan de hand van een bespreking van het islamisme en jihadisme

maakt hij duidelijk dat het politieke salafisme en het islamisme de *conditio sine qua non* vormen voor het jihadisme: ook wanneer zij zelf niet uitdrukkelijk oproepen tot geweld of omverwerping van de democratische rechtsorde, maken zij beide wel noodzakelijk. Hieruit volgt dat art. 17 EVRM op vergelijkbare wijze op het politieke salafisme en het islamisme zou moeten worden toegepast als op het nazisme. Daarnaast stelt Suurland dat bij de bestrijding van het islamisme ook een beroep kan worden gedaan op de beperkingssystematiek van de artikelen 9, 10 en 11 van het EVRM. Uitingen van islamisten in de (sociale) media, op scholen en conferenties en binnen bepaalde instellingen kunnen op zichzelf beschouwd de beperkende werking van genoemde bepalingen inderdaad niet rechtvaardigen – het vereiste van een *pressing social need* ontbreekt. Die *pressing social need* is er volgens Suurland echter wel wanneer de uitingen *in hun onderling verband* worden beschouwd, gezien hun frequentie en het draagvlak dat ervoor bestaat. Suurland concludeert daarom dat het EVRM, aldus geïnterpreteerd, voldoende ruimte biedt om vanuit een mensenrechtelijk kader op te treden tegen het islamisme.

Ook de bijdrage van **Dirk Verhofstadt** gaat in op de verhouding tussen een weerbare democratie en de vrijheid van godsdienst, met een focus op radicale islamitische organisaties en de terreuraanslagen die in hun naam of op basis van hun gedachtegoed plaatsvinden. Bij de verdediging van de democratie tegen de radicale islam laat Verhofstadt zich inspireren door Karl Popper (1902-1994). Popper keerde zich niet alleen tegen het nazisme en communisme als vormen van politieke intolerantie, maar ook tegen wat hij ‘antihumanitaire religies’ noemde. Volgens Verhofstadt wordt de grootste bedreiging voor onze democratie en open samenleving vandaag de dag dan ook gevormd door de radicale islam, meer in het bijzonder het salafisme.

Verhofstadt stelt voor om de vrijheid van godsdienst op dezelfde manier te behandelen als de vrijheid van meningsuiting. Voor zover geloofsovertuigingen een groot gevaar vormen voor het leven en welzijn van anderen, is er – naar analogie van de vrijheid van meningsuiting – een reden om dit soort overtuigingen te verbieden. Dit zogenaamde ‘schadebeginsel’ ziet hij ook terug in art. 17 van het EVRM. Evenals Suurland kent Verhofstadt aan deze bepaling veel