

# De weerbare democraat

Ineke Sluiter

*Ineke Sluiter is hoogleraar Griekse taal- en letterkunde aan de Universiteit Leiden en leidt met prof. Anthonya Visser het Centrum voor Taal en Identiteit.*



De Partij voor de Vrijheid (maar niet voor iedereen) wil de Gelijkheid afschaffen om zo de islam te kunnen aanpakken. Pim Fortuijn had ook bezwaar tegen artikel 1 van onze Grondwet, een obstakel immers voor een complete en onbelemmerde uitoefening van artikel 7 (vrijheid van meningsuiting). Over artikel 7 woedt een hevig debat: moet bijvoorbeeld het daarin vervatte grondrecht niet ook opgevat worden als een recht op beledigen, en, waarom niet, een recht op haat zaaien (nu al-lebei strafbaar)? Hoe zit het met kwetsende karikaturen? Moet artikel 7 juist ingeperkt worden in dienst van de strijd tegen het terrorisme? Vrijheid van onderwijs, vrijheid van godsdienst: de Grondwet fungeert als brandpunt van het maatschappelijk debat. Is dat erg of niet? Staat de maatschappij op haar grondvesten te daveren? De energie en kracht van het debat zelf doen anders vermoeden.

Het Amerikaanse en het Duitse model: de burgers of de regels?

Voorstellen tot wijziging hebben verschillende aanleidingen: één daarvan is de spanning tussen grondrechten. Een voorstel als van de PvdV is de gemakzuchtige oplossing – en gemakzuchtig denken is niet goed in het overzien van consequenties... Een andere reden om in te grijpen in Grondwet en grondrechten is het klassieke democratische dilemma: hoe gaan we om met mensen die de democratie gebruiken om ondemocratisch gedachtegoed aangenomen te krijgen? Mensen die pogingen in het werk stellen om langs democratische weg, dus niet in eerste instantie via dreiging met geweld, de democratie en de waarden waarvoor zij staat te ontregelen of omver te werpen?

De jurist Bellekom vergeleek twee theorieën over dit dilemma, die je grofweg het Amerikaanse en het Duitse model kunt noemen. Het is van belang dat we ons van meet af aan realiseren dat die modellen in de toepassing dicht bij elkaar liggen dan je zou denken. Het Amerikaanse model beschermt als object de staat; er wordt pas laat ingegrepen bij bedreiging daarvan, en dan nog alleen bij dreiging met geweld en bij 'clear and present danger'. In dat geval treedt men repressief op door middel van een verbod. Het Duitse model beschermt de Verfassung, de wet maakt ingrijpen al in een vroeg stadium mogelijk. Het criterium voor ingrijpen is Verfassungswidrigkeit, en ook hier is het middel repressie: een verbod dus.

In het Amerikaanse model ziet men echter bepaald niet werkeloos toe bij bedreigingen van de vrije samenleving. De theorie van de vrije meningsuiting gaat uit van de heilzame werking van de 'marketplace of ideas': mondige burgers komen verbaal in beweging bij waarneming van misstanden of bedreigingen en het publieke debat



Prof.dr. Ineke Sluiter  
over botsende  
grondrechten:  
'Liever inzetten op  
weerbare democraten  
dan morrelen aan  
grondrechten'

is levendig. Het is een misvatting te denken dat deze theorie, die zwaar inzet op het democratische proces, zou getuigen van moreel relativisme. Zij berust integendeel op de vaste overtuiging dat de democratische waarden in het debat de grootste zeggingskracht zullen hebben. En de goede afloop van dat proces wordt ook niet aan het toeval overgelaten: wat er bijhoort is de welbewuste vorming van actieve, politiek bewuste en mondige burgers. Toch is er ook een duidelijke rol voor de rechter weggelegd: de problematiek zelf berust immers vaak op een botsing van grondrechten, en de rechter is de aangewezen instantie om de verhouding tussen die rechten in concrete gevallen vast te stellen. Hoewel er geregeld gevraagd wordt om inperking van aanstootgevende uitingen, wordt in de praktijk de vrijheid van meningsuiting verregaand beschermd, omdat die gezien wordt als welhaast een voorwaarde voor de ongehinderde uitoefening van de andere grondrechten.

Interessant genoeg is dit een punt waarop conservatieve en progressieve rechters van het Supreme Court veelal dezelfde beslissing nemen, zij het dat zij die verschillend beargumenteren. Dit is een voorbeeld van wat Cass Sunstein 'incompletely theorized agreements' noemt. Volgens hem is het een kenmerk van een goed functionerende (democratische) maatschappij dat die het mogelijk maakt tot overeenstemming te komen waar dat noodzakelijk is, en het onnodig maakt tot overeenstemming te komen waar dat onmogelijk is (deze zin twee keer lezen!). We kunnen het eens worden over het belang van vrijheid en gelijkheid, maar de precieze verhouding daartussen is problematisch, en definities en ideologische lading kunnen verschillen. Eisen dat een maatschappij de abstracte vraag oplost naar de verhou-

ding tussen vrijheid en gelijkheid is vragen om moeilijkheden. Het opnemen van zo'n theorie in een grondwet gaat dus niet. Maar dat hoeft ook niet. Wat wel mogelijk is, is om tot consensus te komen in een concrete casus waar de twee waarden lijken te botsen.

Terug naar de twee modellen over het democratische dilemma: bij het tweede model (het Duitse) wordt de soep vaak niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend. Hoewel strafrechtelijk optreden mogelijk is, is er een zekere aarzeling en terughoudendheid te bespeuren in het grijpen naar dit middel. Want uiteraard moet dan door de rechter getoetst worden of er sprake is van het zware feit van 'Verfassungswidrigkeit'. Mocht het niet komen tot een veroordeling, dan blijft licht het beeld hangen dat de groepering of de partij of het tijdschrift in feite is 'goed-gekeurd', waarmee de aanhangers ervan onwenselijke positieve publiciteit krijgen. Hoewel de gang naar de rechter dus gemakkelijker lijkt, heeft ook hier de weg van het debat de voorkeur. In die zin lijkt de praktijk in beide landen meer op elkaar dan de theorie zou doen vermoeden. De verschillen zijn eerder te verklaren uit de geschiedenis van de twee landen. De huidige Duitse constitutie is een directe reactie op het Nazi-tijdperk en de vastberaden verdediging van de prille democratie is eraan af te lezen. De 'framers' van de Amerikaanse constitutie ontwierpen een democratisch bestel dat nooit aan vergelijkbare problemen is blootgesteld.

#### Angst, proefballonnetjes en selectieve maatregelen

In Nederland zijn we de laatste tijd gewend geraakt aan pleidooien om 'ons model' te laten opschuiven van het Amerikaanse

'Hoe gaan we om met mensen die de democratie gebruiken om ondemocratisch gedachtegoed aangenomen te krijgen?'



in de richting van het Duitse model. Interessant genoeg is het de inhoud van sommige voorstellen, die naar dat Duitse model verwijst, maar blijkt uit de reactie en het debat de kracht van het Amerikaanse model in Nederland. Inhoudelijk gesproken beginnen we trouwens niet bij af. Er bestaan al wettelijke restricties op de uitoefening van onze huidige rechten. Er is jurisprudentie over botsende rechten, etc. Aan anti-discriminatie en gelijkheid van mannen en vrouwen hebben we ons via internationale verdragen gecommitteerd. Als nu andere voorstellen worden gedaan, hangen die vaak samen met acute gevoelens van angst en onrust in de samenleving, specifiek vrees voor terrorisme en (vaak niet helder daarvan onderscheiden) vrees voor de islam. Zoals een Turkse kennis het recent formuleerde: 'Toen ik hier kwam was ik een Turk, daarna werd ik een allochtoon, en nu ben ik een moslim'. Wetgeving uit vrees leunt vaak (te) zwaar op calamiteuze incidenten, die iedereen zich direct als negatief voorbeeld te binnen kan brengen, denk aan 9/11 en de moord op Van Gogh. Wetgeving uit vrees houdt ook te weinig rekening met kansrekening en waarschijnlijkheid: *worst-case scenario's* dreigen dan ingrijpende maatregelen te rechtvaardigen. Onze regering heeft tot dusverre terughoudend geopereerd, al lieten de proefballonnetjes soms anders vermoeden ('een verbod op apologie'). Maar individuele politici zijn minder terughoudend. Een voorstel als dat van Wilders om bij veroordeling wegens een misdrijf mensen met een dubbele nationaliteit de Nederlandse nationaliteit te ontnemen is een voorbeeld van een maatregel (beter gezegd: een sanctie) die een selectieve inbreuk maakt op het gelijkheidsbeginsel (dat hij dan ook wil afschaffen). Het is eenvoudig te zien, dat deze maatregel in het bijzonder Marokkanen op het oog heeft. Nu is het gevaar van dit soort voorstellen ongetwijfeld complex, maar één aspect ervan raakt het hart van het democratische proces: het risico dat buitenproportionele in-

breuken op centrale rechten aanvaard worden, neemt drastisch toe als die inbreuk selectief is, dat wil zeggen als de meerderheid geen enkele kans loopt erdoor getroffen te worden. Onder die omstandigheden zal een democratische meerderheid eerder geneigd zijn akkoord te gaan met maatregelen die claimen dat ze de veiligheid vergroten ten koste van 'kleine' inbreuken op persoonlijke rechten en vrijheden ... van een minderheid. Zo kon het gebeuren dat Amerikaanse Japanners na Pearl Harbor op grote schaal preventief geïnterneerd werden in de Verenigde Staten – als maatregelen iederéén in gelijke mate treffen en toch acceptabel gevonden worden, hebben zij een duidelijk grotere legitimiteit.

#### Liever inzetten op weerbare democraten dan op de 'weerbare democratie'

In dit artikel wil ik me eerder concentreren op het democratische proces dan op een eerste inhoudelijke reactie op het voorstel van Wilders. De voorspelling lijkt niet heel gewaagd dat uit het publieke debat de komende tijd ongetwijfeld een completere en veelzijdigere verdediging van artikel 1 van de Grondwet naar voren zal komen – en juist de voorspelbaarheid van die reactie

'Toen ik hier kwam was ik een Turk, daarna werd ik een allochtoon, en nu ben ik een moslim'





demonstreert de huidige kracht van het Amerikaanse model in ons land.

Moet je onder die omstandigheden wel sterker gaan inzetten op de 'weerbare democratie' dan op de 'weerbare democraat'? Hoewel blijkt dat de Duitse democraten juist zeer waakzaam zijn en het publieke debat er van hoge kwaliteit is, kunnen ingrepen door de wetgever in Nederland om rechten en vrijheden meer expliciet in te perken teneinde de democratie explicieter 'weebaar' te maken ook leiden tot grotere luiheid in het publieke discours. Verantwoordelijkheid voor onze democratie lijkt dan immers in nog grotere mate gedelegeerd aan de regering, de wetgever en de rechterlijke macht. Democratie is niet alleen iets wat je in regels opschrijft. Democratie is vooral ook iets wat je doet, beter gezegd: wat wij met elkaar doen. Democratie komt tot stand door het democratische proces zelf, en het debat van alerte en betrokken burgers is daarvan een wezenlijk onderdeel, inclusief trouwens de rechtsgang bij botsende grondrechten. Rechtsgang en afweging van standpunten op casuïstische basis hoort bij de 'performance' van de democratie.

'Democratie is niet alleen iets wat je in regels opschrijft'



#### Debatteren over de Grondwet: mondige burgers en identiteit

Bij het democratische debat, een kernfunctie van een goed functionerende democratie, is een speciale positie ingeruimd voor een tekst als de Grondwet, met de daarin vervatte rechten. Zo'n tekst fungeert als anker, als algemeen erkend referentiepunt voor het debat. De tekst is zo algemeen geformuleerd dat hij als het ware een uitnodiging tot interpretatie in zich bergt. In die interpretatie gaat veel energie zitten. Nu weten taalkundigen dat de inspanning die de verwerking van een taaluiting kost in verhouding moet staan tot de relevantie ervan zoals die blijkt uit de effecten van de taaluiting in de omgeving van de ontvanger. Als wij bereid zijn veel energie te stoppen in de interpretatie van bepaalde tekstsoorten, halen wij daar kennelijk ook iets uit. En dat is ook zo. Een tekst als de Grondwet fungeert als fundament voor de samenleving. De opbrengst van het nadenken en het interpreteren is niet zomaar het feit dat we een antwoord op een concrete vraag hebben, maar ook dat we een antwoord hebben gevonden dat in een traditie past (het antwoord 'hangt aan' de Grondwet), en dat in die zin onze identiteit bevestigt. Denken 'aan de hand van de (Grond)wet' betekent dat je de coherentie van het maatschappelijk denken bevordert. Dat geldt, paradoxaal genoeg, óók voor wijzigingsvoorstellen. Ook een na debat en 'due process' gewijzigde Grondwet is onze Grondwet.

Het mag inhoudelijk onverstandig zijn om geleid door incidenten en door angst aan rechten en vrijheden te morrelen, het debat zelf bevestigt voorlopig de kracht van de democratie, en vooral de kwaliteit van de democratische burger en volksvertegenwoordiger. Een democratie is niet vooral op papier weerbaar, maar in de 'performance' van democratische kernprocessen als debat en onderhandeling. En die vragen om weerbare democraten, actieve en mondige burgers, die geleerd hebben wat de historische en fundamentele kernwaarden van onze samenleving zijn. Die nadenken over onze Grondwet, en daar eventueel wijzigingen in aanbrenge, maar zich daarmee in een democratische traditie plaatsen. Weerbare democraten die effectief deelnemen aan de processen die uiteindelijk een echte democratie definiëren en ook – hopelijk – veilig houden.

#### Literatuur:

Bellekom, Th.L., 'Partijverboden', *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*. Leiden 1982, 113-146.

Dworkin, Ronald, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge (Mass.) 1996.

Fisher, Louis, *Constitutional Dialogues. Interpretation as Political Process*. Princeton 1988.

Gunsteren, Herman van, *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*. Amsterdam 2004.

Sunstein, Cass R., *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. Cambridge 2005.

Wilson, Deirdre, & Dan Sperber, 'Relevance Theory', in: Laurence R. Horn & Gregory Ward (eds.), *The Handbook of Pragmatics*. Malden-Oxford 2004, 607-632.