

De democratische staat en de antidemocratische partijen



Bob Van den Broeck

Redactielid en assistent Centrum Grondslagen Recht - UFSIA

“Le bacille de la peste ne disparaît ni ne meurt jamais”

Camus in *La Peste*

De paradox van de vrijheid

“Het vraagstuk, welke houding een democratische staat, zoals de onze, moet aannemen tegenover niet-democratische partijen, houdt de laatste jaren veler geest bezig”. Met deze bedenking opende meester dokter Van den Bergh in 1936 zijn laudatio, die hij uitsprak ter gelegenheid van zijn ambtsaanvaarding als hoogleraar staats- en administratief recht aan de Amsterdamse universiteit. Het voormalige sociaal-democratische kamerlid scherpte de pen niet zozeer tegen partijen die op revolutionaire wijze trachten het staatsbestel omver te werpen - en waarvan het onwettige optreden niet werd betwijfeld - maar wel tegen die partijen “die uitsluitend met wettige middelen aan de democratie een einde willen maken en die door propaganda en door deelneming aan de verkiezingen een meerderheid in de volksvertegenwoordiging [trachten] te verkrijgen, om dan door wijziging van wet en Grondwet onze democratische staat in een dictatoriale te veranderen”.

Plato reeds bevroedde dat in een democratische samenleving het volk uit vrije wil kan besluiten de macht in handen te geven van een tiran. Meer nog, Plato was ervan overtuigd dat een democratie noodzakelijkerwijs eindigt in de dwingelandij van een tirannie. De filosoof Karl Popper behandelt in zijn beroemd werk *The open society and its enemies* Plato's kritiek op de democratische samenleving en besluit dat deze “paradox van de vrijheid” eigen is aan “all theories of sovereignty” en niet enkel aan de democratische. Zoals de wijste, de beste of de sterkste kan bepalen dat niet hij maar de rijkste zal regeren, kan ook

de meerderheid beslissen zichzelf de macht te ontfangen. Om deze reden beklemtoont Popper minder het belang van de meerderheidsregel voor de democratische samenleving, dan wel de noodzaak de juiste institutionele waarborgen te creëren “to avoid and resist tyranny”, want een democratische samenleving, zelfs een slecht functionerende, blijft te verkiezen boven elke andere staatsvorm. Van den Bergh meent dat het diepste wezen van de democratie niet de devote eerbiediging van de meerderheidsregel is, maar wel de verdraagzaamheid en de eerbied voor de persoonlijkheid van iedere mens. Van den Bergh maakt dus duidelijk de formele democratie-opvatting ondergeschikt aan de materiële democratie-opvatting waardoor “fundamentele en onaantastbare zedelijke en rechtsbeginselen” op de toepassing van de meerderheidsregel primeren. Ook het Europees Hof voor de rechten van de mens interpreteert de democratie-opvatting ruimer dan het louter naleven van de wil van de meerderheid: een democratische samenleving wordt gekenmerkt door pluralisme, verdraagzaamheid en openheid waarbij “a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position”¹.

De paradox van de democratie²

Behoort het echter niet tot het wezen van de democratie zelf dat elke partij kan pogen “uitsluitend met wettige middelen” na een verkiezingsoverwinning het staatsbestel naar eigen inzichten te boetsen? Sommige aanhangers van de democratie beschouwen deze

stelling, aldus Van den Bergh, als een axioma. Van den Bergh evenwel niet, hoewel hij toegeeft ook zelf lange tijd dit axioma genegen te zijn geweest. Op grond van het zelfcorrectiebeginsel verwerpt hij in zijn rede een te formele interpretatie van de democratie-gedachte waarbij alle aandacht gaat naar de toepassing van het meerderheidsbeginsel. Van den Bergh komt tot de slotsom dat in een democratische staat in beginsel iedere beslissing ongedaan kan worden gemaakt, behalve die ene: de beslissing om de democratie zelf

Moet er geen ultimum remedium voorhanden zijn als de burger in het stemhokje niet-democratische partijen verkiest boven democratische en het verder functioneren van de democratische staat in het gedrang komt?

op te heffen. Vanuit deze vaststelling zoekt en vindt hij de wettige middelen die nodig zijn om niet-democratische partijen te verbieden. Hoewel in 1936 alom werd gevreesd voor de definitieve doorbraak van de Nationaal Socialistische Beweging (NSB) werd de laudatio bij pers, publiek en politiek niet op applaus ontvaard³. Van den Bergh werd verweten ondemocratisch te zijn ...

Hoewel het hoegenaamd niet de bedoeling is het register van de gemakkelijke vergelijkingen open te trekken, kunnen er parallellen met vandaag gevonden worden. Opnieuw wordt een aantal West-Europese landen geconfronteerd met niet-democratische partijen, die bovendien kunnen rekenen op een steeds groeiende aanhang of zich op het vlak van alerhande agitatie weer erg roeren. En opnieuw worstelen juristen, politicologen, sociologen, politici en tutti quanti met het dilemma of een democratie al dan niet moet toestaan dat dergelijke partijen (mede)zeggenschap verwerven via normale politieke weg.

Professor publiek recht Jan Velaers merkt in zijn bijdrage aan het boek *Recht en Verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving* op dat een krachtige democratie niet zijn toevlucht hoeft te zoeken tot juridische hulpmiddelen om niet-democratische partijen de mond te snoeren. "Meningen" worden inder-

daad best met "meningen" bestreden. Maar dient geen ultimum remedium voorhanden te zijn wanneer de burger in het stemhokje niet-democratische partijen verkiest boven democratische en het verder functioneren van de democratische staat in het gedrang komt? Ook Van den Bergh ziet zijn beschermingsmechanisme liever niet in werking treden en vertrouwt tot nader order op het gezond verstand - ook dat klinkt bekend in de oren - en het zedelijk besef van de overgrote meerderheid van de bevolking. "Maar mocht door de ongunst

der tijden de geestelijke en zedelijke verwildering nog toenemen, dan behoeven wij, goede Nederlandse burgers, niet

weerloos te gedogen, dat ons gemeenschappelijk cultuurbezit wordt aangetast, dat onze rechtsstaat ineens stort en dat de tyranny ons hart doorwondt. Dan zullen wij ons niet alleen met de wapenen van de geest, maar ook met de wettige machtsmiddelen van de Staat tegen de belagers van onze beste goederen verdedigen".

Sommigen zijn van mening dat een beschermingsmechanisme geen soelaas meer zal bieden wanneer de bevolking in de luwte van het stemhokje haast unisono niet-democratisch kiest omdat in dat geval de democratie-opvattingen niet meer gedragen worden door "de volkswil". Het is evenwel weinig waarschijnlijk dat ondemocratische partijen als komen uit het niets zouden verschijnen en onmiddellijk een meerderheid in de vertegenwoordiging zouden verwerven. Normalerweise zal er dus wel tijd en ruimte zijn om, liefst politiek, desgewenst gerechtelijk, op te treden. Elzinga stipt in zijn proefschrift als voorwaarden voor een partijverbod aan dat dit verbod moet steunen op een brede consensus en dat de betrokken partij slechts een minderheid vertegenwoordigt. Toch is hij ervan overtuigd dat "in vele gevallen" bij een verbod de nadelen groter zouden zijn dan de voordelen, onder meer omdat een "politieke thermometer" verloren gaat.

Politieke partijen als (uit)dragers van democratie?

Politieke partijen nemen in de moderne democratische staat een belangrijke plaats in. Partijen vervullen niet alleen een brugfunctie tussen de burger en de staat, zonder hen zou het politieke spel gewoonweg niet meer naar behoren kunnen functioneren. De huidige West-Europese democratieën kunnen dan ook best omschreven worden als "partijdemocratieën". Niettegenstaande de cruciale rol die politieke partijen ook in België vervullen, zwijgt de Grondwet - ook na de laatste staats-hervorming - er over in alle landstalen⁴. In andere landen krijgen politieke partijen wel constitutionele aandacht. Uit een, weliswaar gedateerde (1978), studie van Van Maarseveen en Van der Tang blijkt dat van de toenmalig 142 geschreven constituties er 93 aandacht besteedden aan het functioneren van politieke partijen, waarbij in de meeste de vrijheid van partijvorming werd gewaarborgd. De mogelijkheid om in alle vrijheid een politieke partij (vereniging) op te richten behoort, samen met het recht om oppositie te voeren, zonder twijfel tot de kern van alle democratische staten, die naam waardig. In verschillende Europese landen wordt de vrijheid van partijvorming wel gekoppeld aan de voorwaarde dat deze partijen zelf de democratische principes zullen eerbiedigen⁵.

In België worden partijen slechts zijdelings verplicht in hun optreden democratische principes na te leven. Sedert 1995 wordt immers van partijen geëist dat zij, wanneer zij aanspraak wensen te maken op overheids-subsidiëring, in statuten of programma ten minste de rechten en vrijheden inschrijven die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen, die in hun politieke actie in acht te nemen en door hun diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen. De Raad van State, hoewel beducht voor staatsinmenging in de eigenheid van politieke partijen, oordeelde deze verplichte eerbiediging aanvaardbaar omdat geen afbreuk werd gedaan aan het grondrecht

om zich kandidaat te stellen, om verkozen te worden en om in een wetgevende vergadering te zetelen. Claude Eerdekens (PS), de indier van het voorstel tot invoeging van een artikel 15bis in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, verduidelijkte tijdens de besprekingen dat de commissie, opgericht om de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen met verkozenen in het federaal parlement te controleren, eveneens de inhoud van de partijprogramma's en van de politieke acties dient na te gaan op hun respect voor de mensenrechten. Deze bijkomende controletaak werd echter slechts indirect in de wet vermeld⁶.

Reeds tijdens de besprekingen van het voorstel wees een kamerlid op het mogelijk perverse effect dat alle partijen, "ook de niet-democratisch geïnspireerde", de voorwaarde zouden naleven en inderdaad ... de verplichte inschrijving schiep voor geen enkele politieke partij een probleem. De gekozen bewoordingen waren blijkbaar niet van aard partijen af te schrikken. Er werd immers niet gevraagd daadwerkelijk de fundamentele rechten en vrijheden in de politieke actie na te leven. Wat telde was de inschrijving van dergelijke bepaling in statuten of programma⁷. Recent heeft Eerdekens begrepen dat artikel 15bis zijn doel mist. In de toelichting bij een nieuw wetsvoorstel verduidelijkt hij dat het geenszins de bedoeling van de wetgever was enkel een formele verplichting aan politieke partijen op te leggen, integendeel⁸. Om deze reden concludeerde Eerdekens dat aan artikel 15bis uitdrukkelijk moest worden toegevoegd dat de controlecommissie voor iedere politieke partij zal nagaan of zij inderdaad respect betoont voor de mensenrechten. Blijkt dit niet het geval te zijn dan voorzagt het wetsvoorstel in een verlies van dotatie van zes tot twaalf maanden. Na veel soebatten werd uiteindelijk een nieuw artikel 15ter aan de wet van 4 juli 1989 toegevoegd waardoor de dotatie van een politieke partij kan worden ingetrokken ten belope

van het bedrag waartoe de Raad van State heeft beslist wanneer deze partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen duidelijk en met elkaar overeenstemmende tekenen aantoonde dat zij vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgt.

In het zog van het eerste voorstel-Eerdekens werden er in de loop van 1995 ook andere voorstellen ingediend, met betrekking tot "niet-democratische partijen". Vermeldenswaard is het voorstel van verklaring "tot herziening van de artikelen 23 en 142 van de

intolerante samenleving waarvoor men zich beter kan hoeden: "We should therefore claim, in the name of tolerance, the right not to tolerate the intolerant. We should claim that any movement preaching intolerance places itself outside the law, and we should consider incitement to intolerance and persecution as criminal, in the same way as we should consider incitement to murder, or to kidnapping, or to the revival of the slave trade, as criminal". De opvatting dat een gemeenschap zich beter verdedigt tegen ondemocratisch gedrag vindt men ondubbelzinnig terug in de Duitse grondwet. Artikel 21 § 2 van het Grundgesetz bepaalt: "Parteien, die nach ihren Zielen oder

Overdreven tolerantie van een gemeenschap ten aanzien van weinig verdraagzame opvattingen is nefast. Zij zal uiteindelijk leiden tot een intolerante samenleving waarvoor men zich beter kan hoeden, aldus Popper.

nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deut-

schland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht". Op grond van dit artikel kunnen politieke partijen in Duitsland door het Grondwettelijk Hof strijdig met de Grondwet worden verklaard. De partijverbodsbepaling in artikel 21, tweede lid van de Duitse Grondwet vormt samen met de grondwetsartikelen 9, tweede lid (verbod van ondemocratische verenigingen) en 18 (misbruik van grondrechten voor niet-democratische doeleinden) de kern van de Duitse "streitbare Democratie".

Grondwet" dat, aldus de toelichting, wil bijdragen "tot een alomvattend antwoord op het fenomeen van uiterst-rechts en van de verspreiding van antidemocratische waarden"⁹. Dit voorstel wil niet zover gaan als de Duitse Grondwet (infra), "waar mensen uit hun rechten en vrijheden worden ontzet en waar antidemocratische partijen ongrondwettig worden verklaard", maar wenst er wel voor te zorgen dat "bepaalde door de overheid toegekende voordelen, die het politieke en culturele leven democratischer moeten maken, niet ten goede komen aan hen die de fundamentele waarden van onze democratie op de helling zetten. Hoewel de indiener de Duitse opvatting "dat er geen vrijheid is voor de vijanden van de vrijheid" een bedenkelijke opvatting vindt, neigt dit voorstel toch in de richting van een meer "strijdbare" democratie-opvatting.

De strijdbare democratie

Popper was ervan overtuigd dat overdreven tolerantie van een gemeenschap - wat vandaag heet "de permissieve samenleving" - ook ten aanzien van weinig verdraagzame opvattingen, nefast is en uiteindelijk leidt tot een

intolerante samenleving waarvoor men zich beter kan hoeden: "We should therefore claim, in the name of tolerance, the right not to tolerate the intolerant. We should claim that any movement preaching intolerance places itself outside the law, and we should consider incitement to intolerance and persecution as criminal, in the same way as we should consider incitement to murder, or to kidnapping, or to the revival of the slave trade, as criminal". De opvatting dat een gemeenschap zich beter verdedigt tegen ondemocratisch gedrag vindt men ondubbelzinnig terug in de Duitse grondwet. Artikel 21 § 2 van het Grundgesetz bepaalt: "Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht". Op grond van dit artikel kunnen politieke partijen in Duitsland door het Grondwettelijk Hof strijdig met de Grondwet worden verklaard. De partijverbodsbepaling in artikel 21, tweede lid van de Duitse Grondwet vormt samen met de grondwetsartikelen 9, tweede lid (verbod van ondemocratische verenigingen) en 18 (misbruik van grondrechten voor niet-democratische doeleinden) de kern van de Duitse "streitbare Democratie".

De vage omschrijving "freiheitliche demokratische Grundordnung" in grondwetsartikel 21 werd later nader ingevuld in de (schaarse) rechtspraak van het bevoegde hof, het Bundesverfassungsgericht. In haar uitspraak in de zaak tegen de Sozialistische Reichspartei somde het Hof willekeurig een aantal basisprincipes op: respect voor de mensenrechten, de scheiding der machten, het meerpartijenprincipe, de gelijkheid van kansen voor alle politieke partijen en het recht oppositie te voeren. Voor het overige heeft de wetgever met de typisch "deutsche Gründlichkeit" de

partijverbodsbepaling verder uitgewerkt. De als ondemocratisch gestigmatiseerde partij moet in al haar geledingen worden ontbonden, haar mandatarissen verliezen hun zetel, en de partij mag naderhand niet als "Ersatzorganisation" weer herrijzen. Hoewel het hof meende dat een verbod reeds kon worden uitgesproken tegen een partij die erop gericht was de "freiheitliche demokratische Grundordnung" te verwerpen, werd slechts tweemaal gebruik gemaakt van de verbodsbepaling, in 1952 tegen de nazistische Sozialistische Reichspartei en drie jaar later tegen de Kommunistische Partei Deutschland. Deze laatste wenste, zoals het een communistische partij betaamt, een dictatuur van het proletariaat te verwezenlijken, wat strijdig werd geacht met de principes van een "freiheitliche demokratische Grundordnung" en later, door de Europese Commissie voor de rechten van de mens, met de rechten en vrijheden gewaarborgd in het Europees mensenrechtenverdrag.

Toch heeft dit verbod niet belet dat sedert de jaren zestig, opnieuw extreem-linkse en extreem-rechtse partijen in de Bondsrepubliek werden opgericht. Bundestag, Bundesrat en Bundesregierung - als instellingen die het constitutionele hof kunnen verzoeken een verbod uit te spreken - verkozen echter geen gebruik te maken van hun bevoegdheid en deze partijen via politieke weg te bestrijden.

Het EVRM en de vrije partijvorming

In alle verdragsstaten vormt artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het recht verleent (vreedzaam) te vergaderen en zich te verenigen, de grondslag voor iedere vrije partijvorming. Wel biedt deze verdragsbepaling de mogelijkheid die *principiële vrijheden opzij te schuiven* wanneer de beperkingsgronden:

- door de wetgever zijn voorzien: het is met andere woorden niet voldoende dat internationale verdragen zich niet verzetten tegen bv. een verbod op een politieke partij. Ook de eigen nationale Grondwet moet het verbod of uitsluiting mogelijk maken;
- betrekking hebben op 's lands veiligheid, de

openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en de goede zeden, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen: zo besliste de Europese Commissie voor de rechten van de mens in 1976 dat de ontbinding van een Italiaanse fascistische partij gelegitimeerd is als bescherming van de democratische instellingen¹⁰;

- nodig zijn in een democratische samenleving: *de beperking moet met andere woorden beantwoorden aan een werkelijk "dwingende maatschappelijke behoefte"*.

Zelfs indien aan deze drie voorwaarden voldaan is, zal het Europees Hof voor de rechten van de mens nagaan of de beperking, die volgt uit de toepassing van een wet, wel evenredig (proportioneel) is met het beoogde doel, in casu het verbod van een politieke partij. In deze context is ook artikel 17 van het Europees mensenrechtenverdrag van belang dat verbiedt de verdragsrechten en -vrijheden te manipuleren met de bedoeling hen te vernietigen of hun toepassing te beperken. Volgens de Europese Commissie voor de rechten van de mens was de doelstelling van dit artikel "to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interest the principles enunciated by the Convention"¹¹.

Zo oordeelde de Commissie in de zaak ingeleid door Glimmerveen en Hagenbeek, voormannen van de extreem-rechtse politieke partij Nederlandse Volks-Unie, dat betrokkenen de rechten- en vrijhedencatalogus enkel wens-ten te gebruiken "as a basis to engage in activities which are contrary to the text and the spirit of the Convention"¹². Om die reden werd hun verzoekschrift onontvankelijk verklaard. De Commissie nam haar beslissing, dat de "rechtzoekenden" geen beroep konden doen op de bescherming die het Verdrag normalerwijze biedt, op grond van een pamflet waarin de Nederlandse Volks-Unie propageerde alle gastarbeiders het land uit te zetten zodra zij er de plak zou zwaaien, zonder dat er rekening werd gehouden met (o.a.) nationaliteit, verblijfsduur en familiebanden van deze mensen. Voor alle duidelijkheid: de reikwijdte van artikel 17 van het Europees Verdrag tot bescherming van

de rechten van de mens is niet zo ruim dat alle in het Verdrag vervatte rechten en vrijheden door het inroepen van dit artikel buiten spel kunnen worden gezet.

De Ierse regering pondeerde in de zaak-Lawless een maandenlange detentie waar geen rechter aan te pas kwam (o.a.) op grond van de overweging dat volgens artikel 17 van het Verdrag deze (vermoede) IRA-militant zich niet langer kon beroepen op de rechten en vrijheden uit het Verdrag. Het Europees Hof voor de rechten van de mens verduidelijkte echter dat het ingeroepen artikel weliswaar de bescherming van de democratie beoogt "but that to achieve that purpose it is not necessary to take away every one of the rights and freedoms guaranteed in the Conventions from persons found to be engaged in activities aimed at the destruction of any of those rights and freedoms". Artikel 17 lijkt dus een mes dat langs twee kanten snijdt: enerzijds kan een staat er zich op beroepen om haar optreden tegen antidemocratische personen en groepen in fine te rechtvaardigen, anderzijds biedt het blijvende bescherming aan deze personen (en groepen) aangezien de overheid in dat optreden steeds een aantal rechten en vrijheden moet blijven respecteren.

Tot slot moet melding gemaakt worden van twee recente zaken waar het Europees Hof voor de rechten van de mens zich diende uit te spreken over de legitimiteit onder het Verdrag van de ontbinding van de Communistische Partij en de Socialistische Partij door het Turks Grondwettelijk Hof¹³. Beide partijen streefden een oplossing na van het Koerdisch vraagstuk dat zonder twijfel niet naar de zin was van de machthebbers in Ankara. De ontbinding werd echter op basis van andere argumenten bereikt. In beide gevallen zetten de ontbonden partijen en enkele van hun leiders de procesgang verder te Straatsburg.

Het Hof was niet overtuigd dat de ontbinding noodzakelijk was in een democratische samenleving: "in the Court's view, the fact that such a political programme is considered incompatible with the current principles and structures of the Turkish State does not make it incompatible with the rules of democracy.

It is of the essence of democracy to allow diverse political programmes to be proposed and debated, even those that call in question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself". "Consequently, the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association". Het Europees Hof oordeelde bovendien dat artikel 17 niet van stal moest worden gehaald daar noch uit het programma, noch uit latere verklaringen bleek dat men zich op de Conventie beriep "to engage in activity or perform acts aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in it".

Internationale wetgeving

Ook in andere internationale verdragen ligt de principiële vrijheid van vergadering en vereniging in balans met het beginsel van een strijdbare democratie. Dat is reeds zo bij de moeder van alle moderne mensenrechtenverklaringen, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 - die als aanbeveling van de Algemene Vergadering van de VN enkel een morele betekenis heeft - waar het recht op vreedzame vereniging en vergadering werd ingeschreven naast de bepaling dat "geen bepaling in deze Verklaring zodanig zal mogen worden uitgelegd dat welke Staat, groep of personen dan ook, daaraan enig recht kunnen ontleen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben".

Wel bindend zijn de bepalingen van het Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, dat was opgesteld omdat eind jaren vijftig het antisemitisme opnieuw aan kracht won. Dit verdrag bepaalt in artikel 4 expliciet dat verdragspartijen onverwijld positieve maatregelen moeten nemen teneinde "organisaties, alsook georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe

aanzetten, onwettig te verklaren en te verbieden, en deelneming aan zodanige organisaties of activiteiten als strafbaar bij de wet aan te merken". Aangezien de naleving van de verdragsverplichtingen verregaande gevolgen kon hebben "herinnerde" België in een verklaring bij het Verdrag eraan dat de verplichtingen dienen samen te gaan met het recht op de vrijheden van mening, meningsuiting, vreedzame vergadering en vereniging. Nederland daarentegen, dat nooit dergelijke verklaring heeft afgelegd, werd vrij spoedig door de Commissie, die tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de wetgevende, gerechtelijke en bestuurlijke vooruitgang die de verdragspartijen boeken in hun strijd tegen de rassendiscriminatie, op de vingers getikt omwille van het voortbestaan van de racistisch georiënteerde Nederlandse Volks-Unie. Merk op dat dit Verdrag steeds de mogelijkheid biedt aan staten om "tussenstaatse klachten" te formuleren en facultatief voorziet in een "individueel klacht-recht" waardoor een staat kan aanvaarden dat aan zijn rechtsmacht onderworpen personen of groepen personen, die beweren het slachtoffer te zijn van een schending van een verdragsverplichting door deze staat, de Commissie hiervan op de hoogte kunnen brengen met het verzoek dit te onderzoeken. België heeft echter nooit deze bevoegdheid van de Commissie erkend.

Ook de Internationale Verdragen van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten en dat inzake economische, sociale en culturele rechten bevatten met artikel 5 § 1 een bepaling waar in quasi gelijke bewoordingen als artikel 17 van het Europees mensenrechtenverdrag wordt verhinderd dat een staat, groep of persoon zich op de verdragsrechten zou beroepen om activiteiten te rechtvaardigen die de rechten en vrijheden van anderen in gevaar zouden brengen. In tegenstelling met het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie voorziet het burgerlijk pact van 1966 slechts in een facultatief tussen-

staats klachtrecht. Daarnaast kunnen de staten die partij zijn bij het eerste facultatief protocol bij het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten de bevoegdheid van de Commissie voor de rechten van de mens aanvaarden zodat zij kennis kan nemen van individuele klachten over verdragsschendingen. Een van deze mededelingen betrof een klacht van een fascistische organisatie die door de Italiaanse overheid was ontbonden. De Commissie oordeelde op grond van artikel 5 §1 dat de ontbinding terecht was.

Hoe strijdbaar is de Belgische democratie?

In de Belgische rechtsorde behoort de uitsluiting van politieke partijen niet tot de actiemiddelen die de overheid kan hanteren in de strijd tegen antidemocratische krachten. Wel tot deze middelen behoort, zoals hierboven reeds werd beschreven, de mogelijkheid om de overheidsdotatie aan politieke partijen,

In de Belgische rechtsorde behoort de uitsluiting van politieke partijen niet tot de actiemiddelen die de overheid kan hanteren in de strijd tegen antidemocratische krachten.

onder welbepaalde omstandigheden, geheel of gedeeltelijk in te houden. In deze context moet ook melding gemaakt worden van de democratische waarborgen die de cultuurpactwet van 16 juli 1973 inschrijft. Op voorwaarde dat men de principes en regels van de democratie aanvaardt en naleeft, worden alle ideologische en filosofische overtuigingen bij het cultuurbeleid betrokken. Een strekking die beweert van de uitoefening van dit recht geweerd te worden, kan zich wenden tot de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie (VNC), wiens adviezen evenwel niet bindend zijn. In het verleden klaagde het Vlaams Blok reeds verschillende malen zonder succes zijn uitsluiting aan bij de VNC. Daarbij valt vooral de gebrekkige motivering van de VNC op.

Het lijkt geen twijfel dat de wetgever, zeker de laatste jaren, met haar optreden voornamelijk extreem-rechts viseert. In de strijd

tegen racisme kan de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden niet onvermeld blijven. Deze antiracismewet, die grondig werd gewijzigd in 1994, bestraft uitingen of publicaties die aanzetten tot discriminatie of vreemdelingenhaat en impliceert dus een beperking van de vrijheid van meningsuiting. De revisionisme- en negationismewet van 23 maart 1995 bestraft dan weer het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime werd gepleegd.

Zonder twijfel gaat het hier om wetgeving die het recht op vrije meningsuiting wil beknotten. Hoewel dit recht tot de kern van iedere democratie behoort, is het niet absoluut. Onder meer in het *Jersild-arrest* beklemtoont het Europees Hof voor de rechten van de mens

Actiemiddelen tegen antidemocratische partijen moeten kaderen in een breder perspectief. Het is immers niet door de boodschapper de mond te snoeren, dat de intolerantie tegenover allochtonen in bepaalde stadswijken zal verdwijnen.

dat de expressievrijheid, die wordt beschermd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, kan worden beperkt in zoverre dit noodzakelijk is in een democratische samenleving¹⁴, wat niet wil zeggen dat de expressievrijheid enkel zou gelden voor *mainstream* opvattingen. Ook opvattingen die schokken, kwetsen en verontrusten verdienen principieel bescherming. In de marge van de *zaak-Lediheux en Isorni* stelt het Hof geen beroep op het Verdrag te aanvaarden "to the category of clearly established historical facts - such as the Holocaust - whose negation or revision would be removed from the protection of Article 10 by Article 17"¹⁵.

Problematisch voor de toepassing van de Belgische anti-racismewet was de bijzondere procedure die werd toegepast wanneer de racistische of xenofobe opvattingen op schrift (krant, tijdschrift, pamflet, verkiezingsfolder,

affiche ...) waren gesteld. Artikel 150 van de Grondwet stelde immers de jury in voor drukpersmisdrijven. Drukpersmisdrijven worden, aldus het Hof van Cassatie, gekenmerkt door een misbruik van de vrijheid van meningsuiting. Het gaat daarbij om een strafbare uiting van een idee of mening in gedrukte en bekendgemaakte geschriften¹⁶. Johan Leman, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, klaagde in de krant *De Morgen* deze paradoxale situatie aan. Samengevat: wie op straat alle vreemdelingen naar de hel wenst, riskeert daarvoor op grond van de antiracismewet een gevangenisstraf, wie diezelfde boodschap afdrukt in vlug- of tijdschrift riskeert weinig wegens de feitelijke straffeloosheid. De grondwettelijke procedure werd in de voorbije vijftig jaar, op één uitzondering na, immers niet meer toegepast. Het Centrum bepleitte dan ook de correctiona-

lisering van racistische drukpersmisdrijven. Om uit de patstelling te geraken werden verschillende oplossingen aangereikt. Zo werd voorgesteld dat de minister van justitie, op grond van zijn positief

injunctierecht, het bevel moest geven vervolgingen in te stellen. Anderen opteerden er voor het assisenhof af te schaffen of ten minste racistische drukpersmisdrijven aan de bevoegdheid van het hof van assisen te onttrekken. In beide gevallen was een grondwetsherziening noodzakelijk.

Senator Fred Erdman (SP) stelde voor een summiere rechtspleging voor het assisenhof in te voeren waarbij inzake dagvaarding en burgerlijke partijstelling het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding een centrale rol kreeg toebedeeld¹⁷. Zijn voorstel voorzag tevens in een reductie van het aantal juryleden van twaalf naar zes. Het voorstel kreeg van de Raad van State echter de wind van voren. Het oprichten van een jury "en petit comité" werd strijdig bevonden met de letter en de geest van artikel 150 van de Grondwet dat slechts één jury onderscheidt. Bovendien

achtte de Raad het onderscheid tussen racistische drukpersmisdrijven en andere drukpersmisdrijven in strijd met de grondwettelijke waarborgen uit de artikelen 10 en 11 die het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel declareren. Ook justitieminister Wathélet wees op de eigenaardige effecten van een gedeeltelijke correctionalisering: "als een krant zou schrijven dat een bepaalde Marokkaan een "sale étranger" is - je ne connais pas les injures en néerlandais - zou dit vergrijp gecorrectionaliseerd worden, maar indien de krant zou schrijven dat de heer X een pedofiel is, wordt dat een zaak voor het Assisenhof".

Vrij spoedig werd alle heil verwacht van een herziening van artikel 150 van de Grondwet zelf. Terzake werden in Kamer en Senaat verschillende voorstellen ingediend¹⁸ die resulteerden in een gezamenlijk voorstel van alle democratische fracties dat beoogde de berechting van racistische en xenofobe drukpersmisdrijven te onttrekken aan de juryrechtspraak¹⁹. Tijdens de bespreking ervan voerde het Vlaams Blok een opmerkelijke obstructie-strategie. Hoewel deze partij bij monde van haar vertegenwoordigers bij hoog en bij laag bleef verkondigen dat zij niet racistisch was - wat hebben zij dan te vrezen? - voerde zij andermaal een ware amendementenslag. Door de incorporatie van de gedeeltelijke correctionalisering van racistische drukpersmisdrijven in de Grondwet zelf²⁰, is de eerder geformuleerde strijdigheid door de Raad van State met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zonder betekenis. De grondwetgever is immers volledig vrij de constitutie naar haar inzichten te modelleren. Ook de hypothese van een schending van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens lijkt onwaarschijnlijk. De herziening van artikel 150 van de Grondwet impliceert immers geen beperking van de expressievrijheid die dit verdragsartikel garandeert.

Nationaal secretaris Pol Deltour van de Vereniging van Beroepsjournalisten is in zijn bijdrage in dit nummer erg kritisch voor de gekozen weg. Als alternatief voor de geopteerde herziening van artikel 150 van de Grondwet pleit Deltour voor de incorporatie van een

antiracismebeepaling in artikel 23 van de Grondwet dat betrekking heeft op een aantal economische, sociale en culturele rechten. Deze keuze lijkt eerder ongelukkig aangezien de grondwetgever bij de invoeging van dit grondwetsartikel in 1994 deze catalogus duidelijk opvatte als een leidraad of incentive voor verder wetgevend handelen. Hij benadrukte dat artikel 23 van de Grondwet geen directe werking heeft zodat particulieren er geen subjectieve rechten uit kunnen putten, noch t.a.v. van de overheid, noch t.a.v. derden. Grondwetstechnisch was een aanpassing van artikel 150 m.i. dan ook beter.

Besluit

De laatste jaren heeft de wetgever verschillende actiemiddelen boven de doopvont gehouden om een adequate bestrijding van racistisch, xenofob, antisemitisch, negationistisch of revisionistisch handelen mogelijk te maken. Ik kan mij achter deze middelen scharen in zoverre zij beschouwd worden als *ultimum remedium* in een strijd tegen een steeds verder schrijdende onverdraagzaamheid. De toepassing ervan moet echter kaderen in een breder perspectief. Sommige parlementsleden lijken er immers te hard op geband de boodschapper van het slechte nieuws te elimineren, zonder de boodschap te beantwoorden. Het is immers niet door de boodschapper de mond te snoeren dat de intolerantie die in bepaalde stadswijken tegen de allochtone medemens heerst spoorlags zal verdwijnen.

Noten

- 1/ Hof Mensenrechten, Arrest Young, James & Webster/U.K. van 13 augustus 1981, Publ. Eur. Court H.R., Serie A, nr. 44.
- 2/ Ontleend van Popper: "the paradox of democracy, or more precisely, of majority-rule; i.e. the possibility that the majority may decide that a tyrant should rule".
- 3/ Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1937 behaalde de NSB evenwel veel minder stemmen dan verwacht. Diezelfde periode kwam er bovendien een brede tegenbeweging op gang.
- 4/ Impliciet wordt het bestaan van politieke partijen wel vermoed via artikel 62 van de Grond-

- wet dat stelt dat de verkiezingen verlopen volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat nader door de wet wordt uitgewerkt.
- 5/ Dit is bijvoorbeeld het geval in Spanje, Italië, Duitsland, Frankrijk, Portugal en Griekenland. Opvallend is dat ook een aantal nieuwe Oost-Europese democratieën het principe van de strijdbare democratie in hun grondwet hebben opgenomen.
 - 6/ Zie het gewijzigde artikel 22 wet van 4 juli 1989.
 - 7/ Cf.: "De verbintenis om de mensenrechten in acht te nemen zou kunnen geconcretiseerd worden door een bepaling terzake in te voegen in de statuten van de partij": Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, *Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 1113/5, 2.
 - 8/ Voorstel van wet tot aanvulling van de artikelen 15bis en 25 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van politieke partijen, *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1084/1.
 - 9/ Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 23 en 142 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 1994-95, nr.1671/1.
 - 10/ *E.C.R.M.*, nr. 6741/74, 21 mei 1976, *D.R.* nr. 5, 83.
 - 11/ Hof Mensenrechten, Arrest Lawless/Ireland van 1 juli 1961, *Publ. Eur. Court H.R.*, Serie A, nr. 3.
 - 12/ *E.C.R.M.*, nrs. 8348/78 en 8406/78, 11 oktober 1979 opgenomen in *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1980, 366-386.
 - 13/ Hof Mensenrechten, Arrest United Communist Party and others/Turkey van 30 januari 1998, *Reports of Judgments and Decisions*, n°62 en Hof Mensenrechten, Arrest Socialist party and others/Turkey van 25 mei 1998, *Reports of Judgments and Decisions*, n°75.
 - 14/ Hof Mensenrechten, Arrest Jersild/Denmark van 23 september 1994, *Publ. Eur. Court H.R.*, Serie A, vol. 298, 30.
 - 15/ Hof Mensenrechten, Arrest Lediheux en Isorini/France van 23 september 1998, 47.
 - 16/ Cass. 9 oktober 1985, *A.C.* 1985-86, 152, *R.W.* 1985-86, 2697 met noot A. Vandeplass en Cass. 17 januari 1990, *A.C.* 1989-90, 648.
 - 17/ Wetsvoorstel van 14 november 1996 strekkende tot het invoeren van een summiere rechtspleging voor het hof van assisen om daadwerkelijke bestraffing van racistische drukpersmisdriven te bewerkstelligen, *Parl. St. Senaat* 1996-97, nr. 1-472/1.
 - 18/ In de Kamer: Voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1094, Voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1288; Voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1852. In de Senaat: Voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1996-97, nr. 1-451/1 en het voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1996-97, nr. 1-548/1.
 - 19/ Voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1936/1 en Ontwerp tot herziening van artikel 150 van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1998-99, nr. 1-1328/1.
 - 20/ Wijziging aan artikel 150 van de Grondwet van 7 mei 1999, *B.S.* 5 mei 1999.

Bibliografie

- Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 889p.
- Ankersmit, F.R., *Macht door representatie - exploraties III: politieke filosofie*, Kapellen, Pelckmans, 1997, 328p.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, *Jaarverslagen* 1995-1996-1997.
- Dreier, H., "Grenzen democratischer Freiheit im Verfassungsstaat", *Juristen Zeitung* 1994, 741-752.
- Elzinga, D.J., *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982, 359p.
- Eskes, J.A.O., *Repressie van politieke bewegingen in Nederland - Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, 643p.
- Koopmans, T., "Verbod van politieke partijen?", *RM Themis* 1997, 263.
- Leman, J., Wie schrijft, blijft... en wordt niet vervolgd, *De Morgen*, 12 december 1995.
- Popper, K., *The open society and its enemies*, II dln., London, Routledge en Kegan Paul,

1969, 361+420p.

- Schuijt, G.A.I. en Voorhoof, D. (ed.), *Vrijheid van meningsuiting - racisme en revisionisme*, Gent, Academia Press, 1995, 236p.
- Van Den Bergh, G., *De democratische staat en de niet-democratische partijen - rede uitgesproken bij de aanvaarding van het hoogleeraarsambt aan de Universiteit van Amsterdam op 28 september 1936*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1936, 36p.
- Van Maarseveen, H.Th.F. en Van der Tang, G., *Written Constitutions - A computerized Comparative Study*, New York, Dobbs Ferry, 1978, 335p.
- Velaers, J., "Verdraagzaamheid ook t.a.v. onverdraagzamen? - Enkele beschouwingen over de beteugeling van racistische en xenofobe uitingen in een democratische samenleving", 303-347 in *Centrum Grondslagen Recht, Recht en Verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen, Maklu, 1993, 420p.
- Velaers, J., "Vrijheid en verantwoordelijkheid: twee grondwettelijke waarden. Enkele beschouwingen over de artikelen 25 en 150 van de Grondwet" in *Justitie en media. Referaten van het colloquium georganiseerd door de Senaatscommissie van Justitie, 7-9 december 1995*.
- Bosly, H., D'Hooghe, D. en Voorhoof, D., *Drie preadviezen op vraag van de Minister van Justitie*, Brussel, Belgisch Staatsblad, 1995.
- Vlaams Theater Instituut, *Vuile Handen - Strategieën tegen extreem-rechts in het culturele veld*, 1999, Brussel, 40p.
- Vries, F., "Verbod en ontbinding van racistische organisaties", *NJB* 1981, 978-984.