

# HET VOLK EN EUROPA

## Grenzen aan Europa

onder redactie van  
Ernst John Kaars Sijpesteijn



ISBN: 90-808345-2-1

NUR: 740

Titel: 'Het Volk en Europa - Grenzen aan Europa'

Redactie: E.J. Kaars Sijpesteijn

Amsterdam, 2004

Uitgever: Vereniging Democratisch Europa (VDE)

P/a Felix Meritis, Keizersgracht 324, 1016 EZ Amsterdam

Telefoon: 020-626 23 21

Fax: 020-624 93 68

Email: [vde@felix.meritis.nl](mailto:vde@felix.meritis.nl)

[www.democratisch-europa.nl](http://www.democratisch-europa.nl)

Deze publicatie is financieel mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Europese Unie en het Forum voor Democratische Ontwikkeling.

De bijdragen aan dit boek geven niet noodzakelijk de standpunten weer van de Vereniging Democratisch Europa of de leden van het consortium Voice of Civil Europe.

Grafisch ontwerp: Annemarie van den Aardweg, Amsterdam.

Foto: Forth Road Bridge Edinburgh, bron: audiovisueel archief Europese Unie.

Overname van een deel of het geheel van de publicatie is alleen mogelijk in overleg met de redactie.

# HET VOLK EN EUROPA

## Grenzen aan Europa

Vereniging Democratisch Europa

met steun van

Amsterdam-Maastricht Summer University

European Foundation on Social Quality

Europese Beweging Nederland

Felix Meritis Foundation

Forum voor Democratische Ontwikkeling

G.K. van Hogendorp Centrum



## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	1
<b>Paul Kapteyn</b> <i>Zonder openbaring verwildert het volk - over de grenzeloosheid van het Europese integratieproces .....</i>	3
<b>Enie Wesseldijk</b> <i>Zichtbare en onzichtbare grenzen.....</i>	6
<b>Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma</b> <i>De ultieme grenzen van de Europese Unie.....</i>	10
<b>Co Welgraven</b> <i>De EU is nog lang niet af.....</i>	19
<b>Jacek Magala</b> <i>Nog is Oekraïne niet verloren.....</i>	23
<b>Maarten Huygen</b> <i>Lobbyparadijs zonder grenzen.....</i>	28
<b>Annette Schrauwen</b> <i>Subsidiariteit, burgerschap en de rol van de rechter: grenzen aan Europa?.....</i>	35
<b>Frank Hilterman</b> <i>De grenzen van Europa, een lokaal perspectief.....</i>	39
<b>Gijsbert van Liemt</b> <i>Kan de Europese welvaartsstaat succesvol concurreren in een open wereldeconomie?..</i>	45
<b>Joost Smiers</b> <i>Het voeden van onze nieuwsgierigheid - Europese cultuurpolitiek.....</i>	50
<b>Loubna el Morabet en Diana van Vugt</b> <i>Het Europese publieke domein: de Europese moslimburger als grens?.....</i>	56
<b>Jan Willem Sap</b> <i>De oorsprong van de Europese Grondwet.....</i>	63

<b>Ton van der Eyden</b> <i>Betrouwbare grenzen van de Europese Rechtsunie.....</i>	69
<b>Damiaan Meuwissen</b> <i>Europese reflecties.....</i>	73
<b>Deniz Coskun</b> <i>Constitutioneel patriottisme voor Europa. Wat Ernst Cassirer bepleitte in Weimar....</i>	83
<b>Arend Soeteman</b> <i>De ziel van Europa.....</i>	93
<b>Hans Groen</b> <i>De 'ideale' grenzen - over het Europa van de trein en het Europa van het vliegtuig... </i>	98
<b>Colofon.....</b>	103

## VOORWOORD

Dit boek bestaat uit bijdragen van verschillende auteurs over het onderwerp van de Europese eenwording en de grenzen die daarbij opdoemen. Naast geopolitieke en beleidsmatige kwesties van de dagelijkse realiteit van de Europese Unie komen in dit boek grenzen aan bod die gevoeld worden in de harten van mensen. Vragen met betrekking tot Europees burgerschap en de ziel en identiteit van Europa zijn van fundamenteel belang en beperken zich niet tot de politieke en culturele ruimte van de Europese Unie. Zo bestaat de Raad van Europa uit maar liefst 45 lidstaten. Deze organisatie omvat alle Europese landen, met uitzondering van Wit-Rusland, en is ideëel van aard. De Europese Unie met haar 25 leden is vooralsnog overwegend economisch van aard.

De Europese Unie verdient echter de volle aandacht van alle geledingen van haar bevolking. Dit boek is het tweede deel dat verschijnt in het kader van het onderzoeksproces 'Het Volk en Europa'. De gedachte achter 'Het Volk en Europa' is een opleving van het debat over Europa te bereiken door een aantal cruciale zaken in de vorm van een juridisch proces aan de orde te stellen. De vorm van een onderzoeksproces biedt de mogelijkheid door hoor en wederhoor zo scherp mogelijk tot de kern van de zaak te komen. Het doel - het op gang brengen van een breed en scherp gevoerde discussie over fundamentele vraagstukken van Europees beleid en de Europese structuur - komt zo een stap dichterbij.

Het proces ging van start met de bekendmaking van een eerste zestal grieven door de aanklager in het proces, senator Eimert van Middelkoop. Ter gelegenheid van de manifestatie van het consortium Voice of Civil Europe op 12 december 2002 spijkerde Van Middelkoop deze stellingen op de deur van Felix Meritis te Amsterdam. Op 10 december van 2003 vond de eerste procesdag plaats met drie zittingen over de thema's democratie en rechtsstaat, markt, mens en milieu, en het externe beleid van de Europese Unie. Bij die gelegenheid verscheen het eerste deel in deze serie, het *Boek van Grieven*.

Dit tweede boek dient als basis voor de zittingen op 3 juni 2004. Naast de aanklager treedt een drietal rechters op. Gezamenlijk ondervragen zij een groot aantal kandidaat-leden van het Europees Parlement, waarvoor op 10 juni 2004 verkiezingen worden gehouden. De aanklager presenteert de stellingen. De rechters leiden de zittingen. Een jury afkomstig uit verschillende sferen van de

samenleving besluit met 6 van de 8 stemmen. Haar beraadslagingen en stemmingen zijn openbaar. De rechters instrueren de jury en stellen passende aanbevelingen op voor gegronde verklaarde stellingen.

Het consortium Voice of Civil Europe - bestaande uit de European Foundation on Social Quality, de Felix Meritis Foundation, het Forum voor Democratische Ontwikkeling en de Vereniging Democratisch Europa - organiseert het proces met steun van de Amsterdam-Maastricht Summer University, de Europese Beweging Nederland en het G.K. van Hogendorp Centrum. De betrokken organisaties willen door dit onderzoeksproces een scherpe, maar tegelijk speelse voorzet geven in de richting van een beter begrip van de uitdagingen die Europa en zijn inwoners het hoofd zullen moeten bieden. Daarvoor is het nodig dat de beperkingen en grenzen aan de integratie in politieke en culturele zin grondig worden verkend. Dit boek is een concrete stap in die richting.

Ernst John Kaars Sijpesteijn  
Juni 2004

Paul Kapteyn

*Zonder openbaring verwildert het volk - over de grenzeloosheid van het Europese integratieproces*

In het bijbelboek Spreuken staat de wijsheid “zonder openbaring verwildert het volk”. Op het eerste gezicht is het een vrome oproep om kerk of moskee in ere te houden. Anders breekt de maatschappelijke chaos uit. Maar bij nader inzien is er meer aan de hand. Het Hebreeuwse woord voor openbaring betekent oorspronkelijk grenssteen of grensmarkering. Als die vertaling wordt gebruikt, brengt de spreuk een meer algemene boodschap, en die is in het verband van de Europese integratie bijzonder ter zake. Dit proces heeft geen duidelijke grenzen. Het grenzeloze is zijn kenmerk, en naarmate dit proces voortschrijdt groeit de kans dat het in zijn tegendeel omslaat. De Europese Unie bezwijkt onder haar eigen gewicht. De ondertitel van dit boek *Grenzen aan Europa* verwijst naar dit gevaar. Het is een vraag: “wat zijn de grenzen”, maar tegelijk is het een antwoord: “die grenzen zijn er niet”. En die moeten er wel zijn. Zonder geografische en politieke afbakening, zonder bepaling van richting en doel wordt Europa een stuurloze massa, een ongeleid projectiel.

De Vereniging Democratisch Europa (VDE) werd in 1996 opgericht uit onvrede over deze richtingloosheid van het proces. De EU was als een trein die maar doordenderde, zonder duidelijk doel, zonder een bestemming die door de reizigers zelf was vastgesteld. Europa was een zaak van een politieke elite die de publieke opinie vreesde. Zij verkoos de stilte boven het leiderschap dat ze gehouden was te bieden. Dat gold met name voor Nederland waar de regering, van welke samenstelling dan ook, de grote Europese beslissingen ‘klein’ hield, te beginnen met de Europese Acte uit 1986, vervolgens met het Verdrag van Maastricht uit 1992, en tenslotte met het Verdrag van Amsterdam van 1996 en wat er daarna nog zou komen. Toch lijkt sinds kort aan deze Europese onderkoeling een eind gekomen. Dat zou tot tevredenheid stemmen als deze opwarming geen negatief sentiment verried. Wat de bevolking betreft lijkt Europa van onbekend nu onbemind te worden. “Europa niet van de burger” kopt *NRC Handelsblad* van 1 mei 2004 naar aanleiding van de toetreding van de nieuwe leden. “Politici ontmoeten scepsis en onverschilligheid” is de kleinere titel, en vervolgens zegt de krant dat Europa eerder “best wel eng is” dan “best belangrijk”, zoals het motto van de regering luidt. Een goede krant staat nooit alleen. Zij weerspiegelt de groei van het Europese onbehagen: niet steeds meer van Europa, maar als het kan wat minder! Van de politieke partijen zijn het vooral de SP en de VVD die elkaar vinden in de nieuwe Europese tegenstem. Minder geld, minder regels en zeker geen nieuw beleid waar het nog niet is, zoals de belastingen, defensie en buitenlandse politiek. Deze eurofobie zal de eurofielen in met

name de VVD pijn doen. Toch klinkt dit geluid steeds sterker, en het verhoopte electoraal gewin zal daar niet vreemd aan zijn. Het is gemakkelijk stemmen te winnen door op de nationale trom te slaan en Brussel te diskwalificeren. Dat geroffel trekt de aandacht en verlevendigt het debat, maar de zaak zelf heeft er geen baat bij. Feit is immers dat de EU allereerst een vrije markt is en dat die markt - en haar effecten - niet of nauwelijks door een Europees gezag worden gecontroleerd. Wie minder van Europa wil, krijgt dus een markt die steeds zwaker wordt gecontroleerd. Hij bevestigt het bestuurlijke tekort van een markt zonder staat, waar niet het Europese volk maar de Europese staten de dienst uitmaken. Die staten besloten onderling de grenscontroles op te heffen - negatieve coöperatie - en produceerden zo een vrije binnenmarkt. Maar wat betreft de controle van die markt - positieve coöperatie - waren zij terughoudend uit angst hun autonomie te verliezen. Het gevolg is - bedoeld of onbedoeld - een neoliberale regime en de herleving van het negentiende-eeuwse kapitalisme van voor het begin van de verzorgingsstaat. Van sommigen van de VVD kan men zo iets verwachten, maar voor de SP is het een ongerijmdheid. Deze socialistische partij kiest voor het korte gewin. Ze kittelt nationale sentimenten en verraadt ondertussen de klassenstrijd. Want zo is het, wie de markt en haar effecten wil bestrijden, moet niet thuis blijven maar naar Brussel gaan. Maar die oproep hoor je niet. Van Aartsen en companen zullen over Jan Marijnissen tevreden zijn.

Wie ook tevreden zal zijn over de Europese terughoudendheid van de SP is eurocommissaris Frits Bolkestein, die in het onlangs verschenen *De Grenzen van Europa* zijn ideeën samenvat. Hij snijdt daarmee hetzelfde thema aan als dit artikel en dit boek. Ook hij laakt de grenzeloosheid van Europa, en hij doet een voorstel dat zich gunstig onderscheidt van de oppervlakkig eurosceptis. Bij hem geen roffel op de nationale trom. Hij wil een goed georganiseerde Europese markt - die is er al, maar kan nog beter - en verder Europese bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Maar meer wil hij niet: geen leger, geen belasting, geen sociale voorzieningen, terwijl de landbouwsubsidie samen met de interne hulp van de structuurfondsen kan worden afgeschaft. Dat allemaal is óf nergens goed voor óf onmogelijk, omdat de lidstaten het manifest oneens zijn met elkaar. Bolkestein is geen tegenstem. Hij is voor Europa, en hij is liberaal. Dat blijkt. Hij maakt zich geen zorgen over zaken als sociale dumping als effect van de markt en het gebrek aan Europese afspraken inzake de belastingen en de collectieve goederen die daarmee worden betaald. "Ik geloof daar niet in", schrijft hij op pagina 25. En inderdaad, het gaat hier om een geloof, omdat de nationale collectieve inkomsten en uitgaven wel degelijk dalen onder invloed van de supranationale vrije markt. In de rest van het boek laat Bolkestein vermaarde europarlementariërs aan het woord van wie de meesten een Europese federale staat wensen. Bolkestein doet wat meewarig over hen. Zij delen niet zijn visie die hijzelf voor realistisch houdt. Het zijn zelfs geen idealisten, omdat een fede-

raal Europa geen ideaal is maar een mythe, zegt Bolkenstein. De gedachte alleen al doet hem griezelen. Dat Europa is - zelfs als mythe - best wel eng, om *NRC Handelsblad* nog een keer te citeren.

Toch zijn het niet de minsten voor wie een federaal Europa een positief oriëntatiepunt biedt bij hun politiek handelen. De voormalige Franse socialistische premier Michel Rocard - wiens oordeel over andere zaken Bolkestein prijst - noemt zichzelf een militante federalist, en zo zijn er meer in dit land dat officieel van geen federatie wil weten. In Nederland is het federalisme van oudsher relatief sterk verspreid bij het collectief van Europadeskundigen, maar sinds een jaar of tien is daarin verandering gekomen. Wie federale ambities heeft, houdt zijn mond. Wat dat betreft heeft Bolkestein c.s. duidelijk het overwicht. Dat geldt zeker voor vooraanstaande CDA- en PvdA-politici. Zij sparen de kool en de geit en dienen de onduidelijkheid en daarmee de grenzeloosheid van het Europese project. Maar die kwaal is niet noodzakelijkerwijs met de federale optie verbonden. Integendeel, zo laten vooral Groenlinks en D66 zien dat een federale staat een onmisbaar middel is om de externe effecten van de markt op kwetsbare partijen, als de sociaal zwakkeren en het milieu te corrigeren. Wie daarvoor pleit, legt zijn grenzen anders dan Bolkestein doet. Diegene pleit wellicht voor een kopgroep die verder gaat met de coöperatie dan de rest en bijvoorbeeld begint aan een gemeenschappelijke belasting en een gemeenschappelijk leger met daaraan verbonden een gemeenschappelijke buitenlandse politiek. Dat is een richting die Bolkestein afwijst, omdat ze tot verdere verdeeldheid en desintegratie zou kunnen leiden. Maar zo zeker kan hij niet zijn. De ervaring met het Verdrag van Schengen en met de euro laten zien dat zo'n kopgroep niet tot een sterkere verdeeldheid leidt tussen wie wel en wie niet meedoen. Op de keper beschouwd vormt een federaal Europa van kernstaten evenzeer een legitieme politieke stellingname als de keuze van Bolkestein voor een markt met beperkte kerntaken. Beide vormen een ideologische mix die op feiten en op overtuiging is gebaseerd. Ze bestrijden elkaar, maar dienen tegelijk een gemeenschappelijke zaak: de grenzeloosheid bestrijden door publiekelijk richting en doel te geven aan het Europese integratieproces.

Dr. Paul Kapteyn is voorzitter van de Vereniging Democratisch Europa.

## Enie Wesseldijk

### *Zichtbare en onzichtbare grenzen*

Toen ik bijna negen was kreeg ik met Sinterklaas een postzegelalbum. Ik kijk er sinds de val van de Berlijnse Muur in 1989 regelmatig en iedere keer met verbazing in. Perplexiteit ook, want de negentiende eeuw dient zich onontkoombaar aan ondanks het feit dat de laatste voorgedrukte zegels erin uit 1956-57 dateren, de tijd waarin het Verdrag van Rome ondertekend werd.

Australië komt in de inhoudsopgave niet zelfstandig voor en Egypte is het enige Afrikaanse land. Iran heet nog Perzië, India en Pakistan bestaan nog niet, maar Indonesië wel. Europa telt 39 landen: Duitsland, maar ook Beieren en Württemberg, Tjecho-slowakije en Bohemen-Moravia, evenals de drie Baltische landen. Er is Joegoslavië en ook Servië, Bosnië en Montenegro; van Kroatië, Slovenië, laat staan Macedonië is echter geen spoor te bekennen.

De koloniën krijgen hun eigen bladzijden: de Belgische (Belgisch Congo, Ruanda-Urundi), de Engelse met Zuid-Afrika, Australië, de Falkland-, de Cook- en de Kaaimaneilanden, Cyprus, Malta, Jamaica en Nieuw Zeeland, India, Hong Kong, Grenada en Guernsey, Trans Jordan en Sarawak. De Franse koloniën blijven niet tot Dahomey, Gabon, Kameroen en Senegal beperkt; er is ook Frans West-Afrika, Indochina, Oceanië en St Pierre et Miquelon. Algerije wordt niet genoemd, wel Marokko en Tunesië. Duitsland heeft volgens mijn album geen koloniën, Portugal wel (Angola, Macao en Companhia do Nyassa), evenals Italië (Eritrea, Lybië).

Vijftig jaar later zien Europa en de wereld er heel anders uit en niet alleen op postzegelgebied. Veel landen hebben andere namen gekregen, met name de voormalige koloniën; andere zoals Bosnië zijn decennia lang een regio geweest en nu weer een zelfstandig land. Beieren en Württemberg zijn regio's geworden, terwijl zowel Tjechië als Slowakije geen deelstaat meer zijn, maar ieder een apart land. De laatste voorgedrukte postzegel uit de Sovjet-Unie, op de ene bladzijde die Rusland heet, vermeldt 1917-1932; daarna werd er in 1957 zeker niet zoveel post meer uit die contreien verwacht.

Het beeld van grenzen dat uit mijn album naar voren komt, is natuurlijk geografisch, maar tegelijkertijd duidt het geschiedkundige, emotionele en culturele grenzen aan. Het laat zien dat we ons in de afgelopen eeuw, zelfs nog na het begin van het Europese eenwordingsproces, voortdurend aan veranderingen hebben moeten aanpassen. Het ontstaan in onze maatschappijen van grote culturele verscheidenheid door de toestroom van immigranten uit alle delen van de wereld vraagt daarbij van ons een grotere aanpassing dan het opnemen in de Europese familie van tien landen die een met de onze vergelijkbare geschiedkundige en culturele achtergrond hebben en die eenzelfde politiek waarden-

systeem in hun staatsbestel hebben opgenomen.

Alle vijftientig lidstaten van de Europese Unie hebben sinds kortere of langere tijd het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens ondertekend en geratificeerd, waarmee ze de principes van de rechtsstaat, de pluralistische democratie en de bescherming van de fundamentele vrijheden als grondslag voor het reilen en zeilen van hun land hebben bekrachtigd. Een Europese waardengemeenschap bestaat dus. Hoe de waarden en principes in de praktijk ten uitvoer gelegd worden is een ander verhaal. Op dat gebied is er nog wel het een en ander te doen en niet alleen in de nieuwe lidstaten.

In de afgelopen vijftien jaar hebben velen uit de Europese Unie van vóór 1 mei 2004 zich met enthousiasme en toewijding ingezet om de nieuwe democratiën in Europa te helpen hun regeringssysteem om te vormen tot wat wij als een volwaardig democratisch staatsbestel beschouwen. Gedurende dat proces werden onderzoeken gedaan en werkwijzen getoetst, door de Europese Commissie maar ook bijvoorbeeld door de Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens en het *Committee for the Prevention of Torture*. Zij beperkten zich in hun onderzoek niet tot de democratiserende landen in Europa. Daarbij bleek dat onze traditionele democratische landen er niet altijd onbevlekt uit te voorschijn kwamen en dat er ook bij ons nog veel te verbeteren viel.

Een belangrijke ontwikkeling is geweest dat, voor het eerst in het najaar van 2002 op initiatief van het Nederlandse Europees Parlements lid Joke Swiebel, een rapport over de toestand van de mensenrechten in de EU-lidstaten aan het Europees Parlement werd voorgelegd. Tot die tijd had het Parlement zich beperkt tot rapporteren over de toestand van de mensenrechten in alle niet EU-landen in de wereld. Die rapporten waren vaak niet gespeend van paternalisme. Door te accepteren dat er met een kritische blik naar onze eigen landen gekeken wordt, is een belangrijke grens in Europa verlegd.

Helaas verneemt de gewone burger weinig over zulke ontwikkelingen. Te veel informatie blijft beperkt tot een bestuurlijke en intellectuele elite in Europa. Wel moet gezegd worden dat de mobiliteitsprogramma's, die de Europese Unie sinds een twintigtal jaren aanbiedt, ertoe bijdragen dat met name studenten en werkende jongeren de gelegenheid gekregen hebben om voor een bepaalde periode in een ander Europees land te gaan studeren of werken. Daarmee zijn emotionele en culturele grenzen verlegd en nieuwe perspectieven geopend. Degenen die via dergelijke programma's het dagelijks leven in een ander lidstaat hebben meegemaakt zullen de werkelijkheid in hun eigen land met andere ogen bekijken. Ze zullen bijvoorbeeld gemerkt hebben dat er in hun eigen en in het gastland een andere opvatting kan bestaan over een periode in de geschiedenis waarbij beide landen betrokken waren. Ik heb het zelf lang geleden ervaren toen in een gesprek met een Engelsman bleek, dat onze zeventiende eeuwse Engelse Oorlogen in Groot-Britannië de *Dutch Wars* heetten.

Onder de noemer Europa valt een ingewikkeld, ondoorzichtig bestuurlijk systeem. Er is slechts één orgaan in Europa, het Europees Parlement, waarin de burger zich direct vertegenwoordigd kan weten en dat daarom een grote invloed kan hebben in het slechten of verleggen van Europese grenzen. Sinds 1979 wordt het samengesteld als resultaat van directe verkiezingen door de burgers van elke lidstaat van de Europese Unie. Dat gebeurt dit jaar dus voor de zesde keer. In de afgelopen vijftientig jaar is de opkomst steeds lager geworden. Waarom? Onder andere omdat de Europese bestuursstructuur tot nu toe zo georganiseerd is dat de individuele burger er geen directe invloed op kan uitoefenen. Maar in al deze jaren zijn er ook nauwelijks berichten in de media verspreid die de Europese burger ervan probeerden te overtuigen dat hij een werkelijke inbreng kon hebben in het Europese besluitvormingsproces door zijn stem uit te brengen in Europese verkiezingen.

Integendeel, er werd eerder de nadruk op gelegd dat het Europees Parlement bestond uit een verzameling vrolijke flierefluiters die er met name op uit waren financiële voordeeltjes voor zichzelf te behalen onder het genot van dure diners en glazen champagne. En dat het verder voornamelijk ging om politici van wie de nationale rol zo niet geheel dan toch wel verregaand uitgespeeld was. De Duitsers drukten het zo uit: "Hast du ein Opa, schick ihn nach Europa".

Daar lijkt nu verandering in te komen. Het besef begint langzaam door te dringen dat veel nationale besluitvorming ondergeschikt is aan Europese regelgeving en dat nationale regeringen en parlementen niet meer evenveel macht hebben als ten tijde van de ondertekening van het Verdrag van Rome. Dat moet gevolgen hebben voor de manier waarop politieke partijen zich ten opzichte van de kiezers presenteren en op de inhoud van hun verkiezingsprogramma's, met name wanneer het om Europa gaat. Niet nationale maar Europese agenda's zullen inzet van Europese verkiezingen moeten worden en daarvoor zijn Europese politieke partijen nodig.

Als eerste hebben de Groenen in Europa dat idee uitgevoerd door hun partij in februari van dit jaar pan-europees te vestigen. De Deen Poul Nyrup Rasmussen, eind april gekozen tot nieuwe voorzitter van de Partij van Europese Socialisten (PES), heeft aangekondigd dat zijn partij niet meer een confederatie van nationale socialistische en sociaal-democratische partijen moet zijn, maar een volwaardige Europese politieke partij met de mogelijkheid van direct, individueel lidmaatschap. Dit zijn belangrijke stappen op weg naar een Europese basis voor het Parlement dat bovendien zijn bevoegdheid op begrotingsgebied weer zal zien toenemen, op voorwaarde dat de tekst van het Verdrag voor een Europese Grondwet op dit punt ongewijzigd blijft.

Het grote vraagteken blijft natuurlijk hoe de nieuwe parlementsleden uit de net toetredende tien lidstaten zich zullen opstellen: nationalistisch of Europees. Daarom wordt de nieuwe legislatuurperiode, die na de Europese ver-

kiezingen in juni begint, van het allergrootste belang. In de vijftientig jaar van zijn direct gekozen bestaan heeft het Europees Parlement een gezamenlijke geschiedenis geschreven, waarin de parlementsleden uit de toetredingslanden zich geleidelijk aan, maar niet van de ene dag op de andere, zullen gaan vinden. Bovendien brengen zij een andere gezamenlijke geschiedenis mee.

In de komende maanden en jaren zullen de Europeanen dus aan een nieuw geschiedsbewustzijn moeten werken. In het begin zullen tegenstellingen aan het licht komen die de grenzen aan de gemeenschappelijkheid bepalen. Er zullen spelers mee gaan doen in het Europese spel, niet als gasten of als buitenstaanders, maar als volwaardige deelnemers, die zullen refereren aan een verleden dat wij niet uit eigen ervaring, maar slechts van horen zeggen kennen. Toen het westelijke gedeelte van Europa bezig was met de wederopbouw, na een oorlog die ook voor de nieuwe lidstaten traumatisch is geweest, brak er voor hen een hernieuwde en nog langere periode van onvrijheid aan. Wij zullen moeten accepteren dat zij hier aanvankelijk regelmatig op zullen terugkomen, en daardoor misschien onze irritatie opwekken. Het is wel de enige manier om ook deze grens aan Europa definitief te verleggen.

In 1976 publiceerde Emmy van Overeem een boekje met haar in het *NRC Handelsblad* verschenen columns over vrouwenemancipatie met de titel: 'Zeg Marie, het haakje zit aan de binnenkant'. Wat de grenzen aan Europa betreft zit het haakje voor ieder van ons ook aan de binnenkant.

Enie Wesseldijk is executive secretary van het International Institute for Democracy in Straatsburg.

## Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma

### *De ultieme grenzen van de Europese Unie*<sup>1</sup>

In april 2004 keerde de Franse regeringspartij UMP zich tegen de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. “Ma vision a évoluée”, zo lichtte partijvoorzitter Alain Juppé deze ommezwaai toe.<sup>2</sup> Hij behoort wellicht tot de EU-politici die in 1999 hebben ingestemd met de bevestiging van de uit 1964 daterende Turkse kandidatuur omdat zij dachten dat het land toch nooit aan de toetredingsvoorwaarden zou kunnen voldoen. Die politici lijken bedrogen uit te komen, want Turkije heeft in de afgelopen anderhalf jaar indrukwekkende vooruitgang geboekt op de weg naar Europa. De democratie is er opgebloeid, de bescherming van de mensenrechten is onmiskenbaar verbeterd.

De *volte-face* van Juppé hangt samen met het feit dat de EU zojuist de grootste uitbreidingsronde uit haar geschiedenis heeft voltooid. In 2001 voorspelden wij dat de toetreding van tien landen ineens het debat over de uiteindelijke grenzen van de Europese Unie zou aanjagen. Om de angsten van de burgers in de oude EU-lidstaten voor de nieuwkomers te bezweren, zou het voor politici verleidelijk worden om paal en perk te stellen aan verdere Europese uitbreidingsplannen.<sup>3</sup> Het door de Franse gaullisten en de Duitse christen-democraten aangewakkerde debat over Turkije bevestigt deze voorspelling.

Daarentegen heeft het recente voorstel van de Europese Commissie om toetredingsonderhandelingen te starten met Kroatië weinig protest opgeroepen. De Italiaanse premier Berlusconi kon vorig jaar ongestraft speculeren over EU-lidmaatschap voor Rusland en Israël. Het debat over de ultieme grenzen van de EU zou niet alleen over Turkije moeten gaan. In dit artikel doen wij dan ook een poging om deze grenzen te trekken, aan de hand van vier criteria die wij daarvoor eerder ontwikkelden.<sup>4</sup> De geografische begrenzing van de EU hangt uiteraard samen met de reikwijdte van haar politieke project. Daarom behandelen wij ook de Europese Grondwet.

### *Europa: ruimte én project*

Europa is de ontmoeting tussen een ruimte en een project. De ruimte is het continent of het cultuurgebied Europa. Het project is het politieke Europa, ofwel de Europese Unie. Zowel de ruimte als het project zijn inzet van politieke strijd.

<sup>1</sup> Een eerdere versie van dit artikel verscheen in *Socialisme & Democratie*, mei 2004.

<sup>2</sup> Reuters, 8 april 2004.

<sup>3</sup> Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma, *Brussel Warscbau Kiev. Op zoek naar de grenzen van de Europese Unie*, 2001.

<sup>4</sup> Zie noot 3.

De meest voor de hand liggende definitie van de ruimte Europa is een geografische. Het continent Europa wordt aan drie zijden begrensd door zeewater: de Noordelijke IJszee, de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee. Over deze zeegrenzen heeft nooit veel discussie bestaan. Anders ligt het bij de landgrens. Vanaf de Oudheid tot en met de Middeleeuwen gold de rivier de Don als grens tussen Europa en Azië. Daarna begon de grens in oostelijke richting te verschuiven. Met name tsaar Peter de Grote spande zich in om Rusland tot een Europees land te maken, ook in geografische zin. Vanaf 1833 is de algemene opvatting dat Europa zich uitstrekt tot aan het Oeralgebergte.

Zelfs de 'natuurlijke' grens van Europa is dus een politieke constructie. Tot op de dag van vandaag blijken de grenzen van het continent rekbaar. Israël mag meedoen aan het Eurovisie-songfestival. De UEFA laat teams uit Georgië, Armenië en Azerbeidzjan meedingen naar de Europese voetbalbekers. Ook de Raad van Europa heeft deze drie voormalige Sovjet-republieken toegelaten als lid. Dat zij ten zuiden van het Kaukasus-gebergte liggen, en daarmee - volgens de meeste landkaarten - in Azië, bleek geen obstakel. Deze flexibiliteit sluit aan bij de moderne definitie van Europa: geen begrensde ruimte, maar een idee dat landen naar eigen keuze kunnen onderschrijven, ongeacht hun ligging. Een idee van samenwerking tussen democratische landen die elkaar niet proberen te overheersen.

De laatste definitie is intellectueel verleidelijk, maar niet zonder politiek gevaar. Want de ruimte Europa gaat hier geruisloos over in een project. Een project waarvan niemand mag worden uitgesloten. Het Europese project kan echter, anders dan de Europese ruimte, niet zonder grenzen. Anders dreigt de omvang van de ruimte de spankracht van het project te boven gaan.

### *Waardengemeenschap*

De ultieme grenzen van de Europese Unie worden sterk bepaald door de definitie van het Europese project. Een Unie die zichzelf voornamelijk ziet als één grote markt kan gemakkelijker nieuwe leden opnemen dan een Unie die ook ambities heeft als politieke speler op het wereldtoneel. Maar zelfs de *economische gemeenschap* die de EU van oudsher is heeft haar succes te danken aan het feit zij begrensd is tot landen die kunnen functioneren in een *rechtsgemeenschap*. Die term geeft aan dat de betrekkingen tussen overheden, burgers en bedrijven worden gereguleerd door het recht. De hoge mate van rechtszekerheid in de landen van de EU schept het vertrouwen dat nodig is voor economische transacties en andere vormen van samenwerking. Ook in de betrekkingen tussen lidstaten geldt doorgaans niet het recht van de sterkste, maar de sterkte van het recht, van onderling overeengekomen regels. Het verschil tussen binnenlandse en buitenlandse politiek wordt als het ware opgeheven. Geweld tussen staten is evenzeer taboe geworden als geweld binnen staten. Daarmee is de EU ook een *veiligheids-*

*gemeenschap.*

Een deel van de regelgeving van de EU volgt nog steeds het klassieke model van de geheime diplomatie tussen regeringen. Maar steeds meer bindende regels worden vastgesteld volgens een federaal model van bovennationale democratische besluitvorming, waarbij nationale regeringen de zeggenschap moeten delen met gekozen Europese volksvertegenwoordigers. De EU wil ook een *democratische gemeenschap* zijn. De regels die aldus tot stand komen dienen niet alleen de vrije concurrentie op de ene markt, maar ook de bescherming van werknemers en het milieu. De EU is tot op zekere hoogte een *sociale* en een *ecologische* gemeenschap.

De bovengenoemde zes dimensies van de Europese waardengemeenschap worden alle weerspiegeld in het tweede en derde artikel van de ontwerp-Grondwet, die respectievelijk de waarden en de doelstellingen van de Europese Unie omschrijven. Ten opzichte van de huidige Europese verdragen versterkt de door de Europese Conventie voorgestelde Grondwet het karakter van de EU als democratische gemeenschap. Het Europees Parlement wordt op meer terreinen medewetgever; de Europese burgers krijgen de mogelijkheid om, door middel van het burgerinitiatief, zelf wetsvoorstellen te agenderen. Nationale regeringen zullen zich vaker moeten neerleggen bij meerderheidsbesluiten waarbij zij overstemd zijn. De verzamelde regeringen zien hun macht ook ingesnoerd door het EU-Grondrechtenhandvest. Dit handvest, dat niet alleen klassieke maar ook sociale grondrechten omvat, wordt door opname in de Grondwet bindend. Burgers kunnen de naleving ervan bij nationale en Europese rechtbanken afdwingen. Een versterking voor de rechtsgemeenschap. En hoewel de Grondwet rijkelijk vaag is over de vraag of de EU dan wel de nationale staten verantwoordelijk zijn voor de sociale grondrechten, zal het handvest in de praktijk waarschijnlijk een impuls geven aan de Europese sociale gemeenschap, tot nu toe het stiefkindje van de Europese integratie.

De ontwerp-Grondwet formuleert tenslotte hoge ambities voor de Europese veiligheidsgemeenschap. De impliciete veiligheidsgarantie die reeds in het EU-lidmaatschap besloten lag, wordt voor de lidstaten die dat wensen omgezet in een expliciete verplichting om elkaar bij te staan in het geval van een aanval. Belangrijker is de doelstelling om, met alle mogelijke middelen, bij te dragen aan “de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder van de rechten van kinderen, alsook tot de strikte nakoming en ontwikkeling van het internationale recht”<sup>5</sup>. De ontwerp-Grondwet dicht de EU, meer dan ooit, een mondiale rol toe. Zij is te groot geworden om weg te duiken

<sup>5</sup> Europese Conventie, *Ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, 2003, art. I-3, lid 4.

voor de wereldpolitiek. Zeker nu de Verenigde Staten enkele van de Europese doelstellingen, zoals de bevordering van het internationale recht en duurzame ontwikkeling, actief tegenwerken. Weliswaar schieten de instrumenten voor een Europese buitenlandse politiek nog schromelijk tekort - wel een EU-minister van Buitenlandse Zaken, wel een militaire kopgroep, maar geen meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers en een ontoereikend budget -, daar staat tegenover dat de ontwerp-Grondwet het makkelijker maakt om in de toekomst de buitenlandse politiek verder te vergemeenschappelijken.

“Ze is flexibel, ze is dynamisch, ze heeft ontwikkelingsmogelijkheden”<sup>6</sup>, zegt Joschka Fischer over de voorgestelde Grondwet. De Duitse minister van Buitenlandse Zaken zette in 2000 met zijn Humboldt-rede het constitutionele proces in gang. Hij erkent nu dat het voorlopige eindproduct de EU allerminst haar finale vorm geeft, zoals hem vier jaar geleden nog voor ogen stond. Daardoor zijn ook de ultieme grenzen van de EU moeilijk te bepalen. Maar zij zijn wel te schetsen.

### *Cultuurkloof*

Het krachtigste instrument dat de EU bezit om conflicten in haar nabije omgeving op te lossen is het aanbieden van lidmaatschap. De voorwaarden die de EU stelt aan toetreders hebben eraan bijgedragen dat de spanningen tussen bijvoorbeeld Hongarije en Roemenië, over minderheden, en tussen Griekenland en Turkije, over de onderlinge zeegrens, sterk zijn verminderd. Ook voor de landen van ex-Joegoslavië past de EU dit recept toe, met wisselend succes. Maar de neiging om steeds meer landen op te nemen in de *veiligheidsgemeenschap* staat op gespannen voet met het behoud van de *rechtsgemeenschap*. Zijn de toetreders wel in staat om de Europese wetgeving na te leven en constructief mee te werken aan nieuwe regels voor nieuwe uitdagingen? Zo niet, dan wordt het onderling vertrouwen uitgehold, het vermogen om gezamenlijk besluiten te nemen aangetast. Een lichtzinnig toelatingsbeleid stelt de hele Europese waardengemeenschap, dus uiteindelijk ook de veiligheidsgemeenschap, in de waagschaal.

“De Unie staat open voor alle Europese staten die haar waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk te bevorderen”, zo stelt de ontwerp-Grondwet in haar eerste artikel. Deze bepaling mag niet gelezen worden als de aankondiging van een open-deurpolitiek. Zij vergt dat onderzocht wordt of aspirant-leden daadwerkelijk kunnen functioneren binnen de Europese waardengemeenschap. Dit is ons *eerste criterium* voor de ultieme grenzen van de EU. Het dwingt ons tot een uiteenzetting met degenen, zoals Bolkestein, die dwars door Europa een onoverbrugbare cultuurkloof zien lopen. Een culturele breuklijn die te herleiden valt op het schisma tussen Rome en Constantinopel in

<sup>6</sup> Damir Fras en Bettina Vestring, Fischer: Nein zu Kerneuropa, in: *Berliner Zeitung*, 28 februari 2004.

1054. In de Latijnse helft van Europa zou zich, via renaissance, reformatie en verlichting, een waardenpatroon hebben ontwikkeld dat democratie, rechtsstaat en particulier initiatief schraagt. Zelfs in de Midden-Europese landen die veertig jaar onder het communisme hebben gezocht, is dit waardenpatroon nog aanwezig.

In de Byzantijnse helft van Europa daarentegen domineerde het *caesaro-papisme*: de kerk bleef ondergeschikt aan de staat. De almacht van de staat bestendigde een eeuwenoude traditie van onderdanigheid, passiviteit en collectivisme, waartegen humanistische waarden het keer op keer moesten afleggen. Ook in de delen van Europa die onder islamitische heerschappij stonden ondervond de staat, ondanks de relatief grote godsdienstvrijheid in het Ottomaanse Rijk, onvoldoende tegenkrachten. Na de val van het IJzeren Gordijn stuit Europa op een *Fluwelen Gordijn* van cultuurverschillen, aldus Samuel Huntington, de bekendste auteur in dit genre.<sup>7</sup>

Het meest verontrustende aan deze culturele breuklijn is dat alle resterende kandidaat-lidstaten van de EU, met uitzondering van Kroatië, aan de verkeerde, orthodoxe en islamitische kant van de kloof liggen. Dat betekent dat de uitbreiding van de EU haar grenzen al kan bereiken op het Balkan-schiereiland. Er is dan weinig perspectief voor andere aspirant-leden. Alleen voor Zwitserland, Noorwegen en IJsland is er in dat geval nog plaats in de EU - maar die landen willen niet.

Roemenië en Bulgarije hebben hun kans op toetreding in 2004 gemist. Vooral Roemenië heeft moeite om bij de les te blijven en de toetreding in 2007 alsnog te verwezenlijken. Dat verleent geloofwaardigheid aan de theorie van de cultuurkloof. Er valt echter hoop putten uit het voorbeeld van Griekenland. Dit land heeft in de twintig jaar van zijn EU-lidmaatschap een lange weg afgelegd, zowel economisch als politiek. Het land is zelfs toegelaten tot de muntunie. Op de blokkadepolitiek die Athene in de eerste jaren van zijn EU-lidmaatschap hanteerde, met name tegen aartsvijand Turkije, kijken Griekse politici nu met schaamte terug. Zij spelen inmiddels een constructieve rol in Brussel.

Griekenland ligt nota bene aan de verkeerde, Byzantijnse kant van de Huntingtonse cultuurkloof. Het bewijs dat culturele identiteiten en waarden-orientaties niet zo onveranderlijk zijn als de politieke antropologen beweren.

Ook Turkije doet hard zijn best om de cultuurkloof te overbruggen, sinds het aantreden van de regering-Erdogan. "Turkije is een functionerende democratie, met een meerpartijensysteem, vrije verkiezingen en scheiding der machten", zo stelde de Raad van Europa onlangs vast.<sup>8</sup> Lokale politiecommandanten ontvangen maandelijks een fax uit Ankara met de tekst "Herinnering! Martelen mag niet meer, de verantwoordelijken moeten bestraft worden."<sup>9</sup> Dat illustreert

<sup>7</sup> Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1998.

<sup>8</sup> Hervorming Turkije gaat goed vooruit, in: *NRC Handelsblad*, 4 maart 2004.

zowel de broosheid van de hervormingen als de vastberadenheid van Erdogan om ze daadwerkelijk ingang te doen vinden. Hij heeft daarvoor de steun van een steeds weerbaarder civiele samenleving.

Het is nog onzeker of Turkije eind dit jaar van de EU groen licht zal krijgen voor het starten van toetredingsonderhandelingen. Het voortbestaan van politieke gevangen, zoals de Koerdische oud-parlementariër Leyla Zana, is een forse sta-in-de-weg. Binnen de rechterlijke macht ondervindt het streven naar politiek pluralisme nog veel weerstand. Wellicht heeft Erdogan meer tijd nodig voor de vereiste hervormingen. Maar dat uiterekend een regering van islamisten zich inspant om te bewijzen dat het moslimland Turkije binnen de Europese waardengemeenschap past is van bijzondere betekenis. De toenadering tussen Turkije en de EU vormt een welkom tegengif voor de spanningen tussen het Westen en de wereld van de islam, die fors zijn opgelopen ten gevolge van 11 september en de Irak-oorlog.

Kortom: de religieuze verschillen tussen de EU en Turkije pleiten tegenwoordig eerder vóór dan tegen toetreding. Opname van Turkije zendt twee belangrijke signalen uit naar de moslimwereld: dat de islam niet onverenigbaar is met democratie en mensenrechten, én dat Europa openstaat voor een democratische islam. Dat is een ideologische klap voor Bin Laden c.s. Een Turks EU-lidmaatschap is geen botsing van culturen à la Huntington, maar draagt juist bij aan het voorkomen ervan.

### *Grote landen*

Turkije is niet alleen een islamitisch land, maar ook een groot en arm land. Het welvaartsniveau zal er bij de daadwerkelijke toetreding, rond 2015, aanmerkelijk gestegen zijn. Maar dat geldt ook voor de bevolkingsomvang, nu al 70 miljoen. Grote landen zijn doorgaans sterker gehecht aan hun nationale soevereiniteit dan kleine, en daarmee een lastiger klant voor Brussel. Met haar aanbod aan Turkije heeft de EU dan ook de verplichting op zich genomen om zich zo te organiseren dat zij Turkije over een jaar of tien kan opnemen zonder verlamd te raken. Daartoe zullen de 'ontwikkelingsmogelijkheden' in de ontwerp-Grondwet daadwerkelijk moeten worden gebruikt.

De geschiedenis leert dat elke uitbreiding van de EU gevolgd wordt door verdieping van de integratie. Maar het is niet verstandig daar al te zeer op vooruit te lopen. Toetreding van nieuwe lidstaten, zo luidt ons *tweede criterium*, mag de interne verhoudingen binnen de EU niet scheeftrekken. Wij kunnen ons Rusland dan ook niet voorstellen als lid van de EU, zelfs niet als het land zich tot een democratische rechtsstaat zou ontwikkelen. Met zijn honderdvijftig miljoen inwoners en immense oppervlakte is Rusland een maat te groot voor de EU. Het

<sup>9</sup> Mark Peeperkorn, 'Nicolai hekelt Turkse chantage', in *de Volkskrant*, 24 april 2004

is ook twijfelachtig of Rusland de eigen geopolitieke ambities zou willen opgeven ten gunste van een Europees buitenlands beleid. De huidige president, Poetin, ziet zichzelf nog steeds als leider van een zelfstandige wereldmacht, met een eigen invloedssfeer.

### *Grensland*

Tot die invloedssfeer behoren, in Poetins visie, de drie landen die tussen Rusland en de (toekomstige) EU liggen ingeklemd: Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië. De EU haalt zich zeker problemen met Moskou op de hals als zij zou proberen deze landen lid te maken. Daarmee komen we bij een *derde criterium* voor de ultieme grenzen van de EU: de verhouding met de buitenwereld. Dit criterium mag niet doorslaggevend zijn; Rusland heeft geen veto over uitbreiding van de EU. Maar in het geval van Oekraïne komt het geopolitieke probleem bovenop een slechte score op de twee eerder genoemde criteria. Het is een groot land, met vijftig miljoen inwoners, en het is moeilijk in te passen in de Europese waardengemeenschap. Niet omdat het aan de verkeerde kant van de Huntington-kloof ligt, maar omdat het een verscheurd land is. Het nationaal besef is sterk in het westen van het land; het oosten richt zich op Rusland. De gespleten identiteit van het land vormt de belangrijkste reden om terughoudend te zijn met het bieden van een toetredingsperspectief. Een breed gesteunde inspanning om te voldoen aan de toelatingseisen van de EU, zoals we nu in Turkije zien, ligt in Oekraïne niet in het verschiep. De uitgangspositie van Kiev, waar de autoritaire president Koetsjma aan het hoofd staat van een oligarchie, is ook nog eens slechter dan die van Ankara. De enige reden om de deur niet definitief dicht te gooien voor Oekraïne, is dat daarmee de eenzame democraten in het land de duisternis worden ingejaagd.

Moldavië, tussen Roemenië en Oekraïne, is nog sterker verscheurd dan Oekraïne. Het oostelijk deel, Transdnjestrië, heeft zich afgescheiden van de rest. Moldavië is bovendien het armste land van Europa. Maar door zn geringe omvang - vier miljoen inwoners - hoeft de EU zich er niet in te verslikken. Dat geldt ook voor Wit-Rusland, met zijn tien miljoen inwoners. Het land is de laatste dictatuur van Europa, maar op het moment dat de Wit-Russische democraten erin slagen om de potentiaat Loekasjenko te verjagen en de verhoudingen met Moskou op een nieuwe leest te schoeien, zal de EU het land moeilijk kunnen buitensluiten.

### *Geografie*

Ons *vierde criterium* voor de ultieme grenzen van de EU is het meest voordehandliggende: geografische aansluiting. Veel van de uitdagingen waarop het Europese project een antwoord is, of het nu gaat om veiligheid of milieu, hebben een ruimtelijke dimensie. Het is de nabijheid van ex-Joegoslavië die ons de

gevolgen van de burgeroorlogen aldaar - zoals vluchtelingen en criminele netwerken - zo sterk deed voelen. Het geografische criterium werkt dan ook sterk in het voordeel van de Westelijke Balkan. Één blik op de landkaart volstaat om duidelijk te maken dat de toekomst van deze landen binnen de EU ligt, vanaf het moment dat zij hun oude tegenstellingen weten te overwinnen en serieus werk gaan maken van onderlinge samenwerking, pluralisme en corruptiebestrijding.

Marokko daarentegen heeft geografische pech. Niet omdat het land in Noord-Afrika ligt, maar omdat daar boven de Sahara nog vier andere landen liggen - Algerije, Tunesië, Libië en Egypte - die met evenveel recht aanspraak zouden kunnen maken op EU-lidmaatschap. En wat te denken van Israël? Het is ondenkbaar dat de EU deze landen - tezamen meer dan honderddertig miljoen inwoners - op afzienbare termijn kan opnemen. De afwijzingsbrief die de EU Rabat in 1987 stuurde, als antwoord op zijn lidmaatschapsaanvraag, was terecht.

### *Wider Europe*

Die afwijzingsbrief mag niet gelezen worden als een brevet van onvermogen tot het delen van 'Europese waarden'. Integendeel, de EU heeft er belang bij om Europese waarden te verankeren in haar buurlanden. Innige samenwerking op economisch vlak, bij de bestrijding van internationale misdaad en illegale migratie, bij grensoverschrijdende milieuvraagstukken en in de buitenlandse politiek, draagt daaraan bij. De Europese Commissie heeft, onder de titel *Wider Europe*, zinnige voorstellen gedaan om oude en nieuwe burens in staat te stellen op steeds grotere schaal te participeren in het beleid van de EU, zonder formeel lidmaatschap. Als die samenwerking van de grond komt, gaan de betrokken landen in Oost-Europa en het Middellandse-Zeegebied *de facto* deel uitmaken van de Europese veiligheidsgemeenschap.<sup>10</sup>

*Wider Europe* verdraagt zich moeilijk met Fort Europa. Hoe kunnen Oekraïners deelgenoot worden van Europese waarden, als zij de EU niet eens meer inkomen? Sinds Polen het Europese Schengenregime heeft ingevoerd, geldt voor inwoners van Oekraïne een visumplicht. Een visum aanvragen en ophalen bij een westers consulaat is voor veel Oekraïners te duur en te omslachtig.

De Schengenregels zijn er om smokkelwaar, criminelen en illegale immigranten buiten te houden. Maar dient dit noodzakelijkerwijs ten koste te gaan van de economische, culturele en familiebanden tussen Polen en Oekraïners? Vergroten we de veiligheid in de EU door het isolement van de oosterburen te versterken? Zeker nu, na de terreuraanslagen in Madrid van 11 maart, de bestrijding van terrorisme bovenaan de Europese agenda staat, dienen politici zich te

<sup>10</sup> Zie ook: Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma, *Na Mars komt Venus een Europees antwoord op Bush*, 2004.

hoeden voor de reflex om de EU af te sluiten voor de boze buitenwereld. De les van 11 september en 11 maart is vooral dat we ons geen zwarte gaten op de wereldkaart, en nog minder op de kaart van Europa, kunnen veroorloven. We moeten onze inspanningen opschroeven om de instabiele randen van Europa perspectief te geven op stabiliteit en welvaart. Dat vergt uitwisseling in plaats van isolement. We moeten grenzen niet zien als een pantser, maar als een huid waardoor geademd kan worden.

Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma zijn lid van het Europees Parlement voor respectievelijk GroenLinks en de PvdA.

## Co Welgraven

### *De EU is nog lang niet af*

De Europese top in het najaar van 1988 was een hele bijzondere, zowel qua plaats als qua inhoud. De Griekse regering, de tweede helft van dat jaar voorzitter van wat toen nog de Europese Gemeenschap heette, had besloten de tweedaagse bijeenkomst van staats- en regeringsleiders te beleggen op het eiland Rhodos, gelegen op twaalf kilometer van Turkije, omdat het daar, zo luidde het officiële argument, meestal mooier weer was dan op het vasteland, maar in feite, zo gaven Griekse diplomaten toe, om de Turken de ogen uit te steken. Met een beetje verrekijker konden zij vanaf de kust de conferentiezaal zien waar gesproken werd over de toekomst van het walhalla waar zij, als het aan Athene lag, nooit deel van uit zouden maken.

Inhoudelijk stelde de top niets voor. Premier Andreas Papandreu zorgde in de marge voor enige deining door pontificaal met zijn jongste verovering Dimitra, stewardess bij Olympic Airways, in de perszaal te verschijnen; zo hadden de journalisten nog iets om over te schrijven. Want over het dominante agendapunt van de vergadering ('de problematiek van de afgelegen eilanden') was weinig te melden. Dat de Grieken dat hadden opgevoerd, kwam voort uit schaamteloos eigenbelang, want met die eilanden werd niet op Ameland gedoeld, maar op de Griekse eilanden. Binnenskamers knarsten EU-diplomaten de tanden en bekritiseerden zij het inhalige gedrag van Athene, maar naar buiten toe en in officiële verklaringen viel er geen onvertogen woord. De Grieken waren nog maar kort lid van de club (sinds 1981), ze hadden jarenlang gezucht onder het kolonelsregime, de democratie was nog broos, het EG-lidmaatschap kon het land de broodnodige stabiliteit geven, en dat mocht wat kosten, zo was de opvatting in de andere, gevestigde lidstaten, en dat was ook de overheersende mening bij de Brusselse correspondenten.

Spanje, dat in januari 1989 Griekenland opvolgde als voorzitter en dat pas drie jaar lid was, kon op een zelfde coulante houding rekenen, net als het naburige Portugal trouwens, waarbij moet worden aangetekend dat de landen van het Iberisch schiereiland zich veel bescheidener dan Griekenland opstelden. Maar ook voor deze twee landen gold: het waren prille en vooral tere democratieën, net ontworsteld aan wrede dictaturen, waaraan Brussel, politiek, moreel en vooral financieel gezien, de helpende hand kon bieden. En van de wegen, die met Europees geld werden aangelegd, profiteerden de toeristen (en wegenbouwers!) uit de oude lidstaten tenslotte ook.

Dat waren nog eens tijden. Hoe anders is de sfeer nu in 2004 bij de uitbreiding met tien lidstaten van wat tegenwoordig de Europese Unie heet. Er zou alle reden moeten zijn tot grote tevredenheid, ja, zelfs euforie, want vijftien jaar

na de val van de Berlijnse Muur is aan de deling van Europa formeel een einde gekomen. In feite gaat het dan ook niet om uitbreiding van de EU, maar om hereniging van Europa.

Maar in plaats van tevredenheid of euforie is er sprake van scepsis en twijfel over de motieven van de tien nieuwkomers. Zijn zij niet slechts uit op de geldpotten in Brussel? En gaan de (goedkope) arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten niet massaal de markt in de 'oude' landen van de EU overstromen?

Ook in het Nederlands parlement was wantrouwen te beluisteren, zeker bij de regeringspartijen en zeker ook bij bewindslieden als minister Zalm van financiën. De tien toetreders zijn de afgelopen maanden neergezet als potentiële ladelichters waarvan weinig goeds is te verwachten. Lees de Kamerdebatten er op na, en huiver, het eigenbelang druipt er vanaf. Te pas en vooral te onpas is daarin het argument aangevoerd dat Nederland recht van spreken heeft en argwanend mag zijn omdat het tegenwoordig een netto-betaler van de EU is en er geen zin in heeft nog meer aan Brussel af te moeten dragen. Voor het gemak werd daarbij vergeten dat Nederland gedurende het overgrote deel van zijn lidmaatschap van de EGKS/EEG/EG/EU een netto-ontvanger is geweest (leve de landbouwsubsidies). Bovendien: dat Den Haag sinds kort meer moet betalen dan ontvangt, is deels toe te schrijven aan de systematiek van de afdracht aan Brussel. Douanerechten vormen daarvan een belangrijk bestanddeel en Nederland int die dankzij het transitoverkeer op Schiphol en in de Rotterdamse haven in ruime mate en moet daarvan een vast deel afdragen.

De scepsis in Nederland en andere EU-landen heeft ertoe geleid dat de nieuwkomers afgescheept zijn met een fooi en genoeg hebben moeten nemen met een tweederangs lidmaatschap. Poolse en Tsjechische boeren krijgen naar verhouding minder landbouwsubsidie dan hun collega's in Duitsland en Frankrijk, de nieuwe lidstaten hebben minder recht op gelden uit de structuurfondsen dan arme regio's in de traditionele lidstaten van de EU. En tussen de nieuwe en de oude lidstaten is het vrije verkeer van personen minder vrij dan zou moeten en zou kunnen.

Het is allemaal zeer te betreuren, kortzichtig, benepen en ook heel onrechtvaardig. Dagblad *Trouw* wees er op de dag van de hereniging van Europa, 1 mei 2004, terecht op dat de enige reden dat Nederlanders momenteel zoveel rijker zijn dan bijvoorbeeld Tsjechen, is dat Tsjechen de pech hadden na de Tweede Wereldoorlog aan de verkeerde kant van het IJzeren Gordijn te belanden. Het westen van Europa had van meet af aan een voorsprong, vooral dankzij de Marshall-hulp uit de Verenigde Staten, en wist die voorsprong vast te houden en te vergroten. Tussen haakjes: we mogen ons met terugwerkende kracht gelukkig prijzen dat de Amerikanen met die Marshall-hulp niet zo moeilijk deden als wij met het toekennen van landbouwsubsidies en gelden uit de structuurfondsen aan de tien nieuwkomers.

De openlijke scepsis jegens de uitbreiding die kamerleden en ministers aan de dag leggen, blijft natuurlijk niet zonder gevolgen. Uit enquêtes blijkt al dat het vertrouwen in Europa aan het afkalven is en dat het enthousiasme over de nieuwkomers ver te zoeken is. Slechts één op de drie Nederlanders vindt de uitbreiding een verbetering, peilde *de Volkskrant*, veertig procent vindt het een verslechtering, één op de vier heeft geen mening. Dat krijg je ervan als je zo laatdunkend uitlaat. 'Europa' staat door toedoen van politici in een kwade reuk. Als de opkomst bij de Europese verkiezingen weer eens tegenvalt (dit artikel is ruim een maand vóór de verkiezingsdatum geschreven), dan kunnen zij dit keer niet de pers de schuld geven, wat bij voorgaande keren schering en inslag was.

Overtuigde Europeanen, voorstanders van een hechte en grote EU, kunnen zich vastklampen aan de wetenschap dat elke uitbreiding van de EU op termijn gunstig heeft uitgepakt, zowel voor de bestaande als voor de nieuwe lidstaten. Wat die laatste categorie betreft: vraag het de Ieren die er in 1973 bijkwamen (toen was het inkomen per hoofd van de bevolking in dat land 62 procent van het gemiddelde in de EU, in 2002 was het 121 procent!), vraag het de Grieken, de Spanjaarden, de Zweden, de Finnen. En vraag het over een tijdje de Polen, Tsjechen of Hongaren. Maar ook de oude zes hebben er garen bij gesponnen dankzij steeds grotere afzetmarkten, de afbraak van handelsbarrières c.q. het slechten van de binnengrenzen en de invoering van de euro.

Hopelijk dringt dat besef ook tijdig door bij de sceptici van de huidige uitbreiding. Want er staan nog meer nieuwkomers te wachten: Roemenië, Bulgarije en Turkije. Vooral de kandidatuur van dat laatste land is omstreden. Vooraanstaande Europese politici als de Nederlandse EU-commissaris Frits Bolkestein en de Duitse oppositieleider Angela Merkel willen niets van een EU-lidmaatschap van Turkije weten, want het land hoort niet bij Europa, heeft niet de joods-christelijke traditie en respecteert nog niet in voldoende mate de mensenrechten. Maar hoe kun je een land buiten de deur houden dat je wel als Navobondgenoot decennia lang de zuidoostflank van Europa hebt laten verdedigen? En wat doe je na een nee jegens Ankara met Bosnië, ook een moslimland maar anders dan Turkije helemaal in Europa gelegen en dat mogelijk op termijn ook wil toetreden tot de club der uitverkorenen? En is het überhaupt te verdedigen het meest democratische en stabielste moslimland ter wereld van het EU-lidmaatschap uit te sluiten? Europa zou Turkije daarmee precies de verkeerde kant op drijven, die van de geïsoleerde, fundamentalistische moslimwereld.

Turkije is een perfect voorbeeld van de stelling dat de Europese Unie niet alleen een stabiliserende invloed heeft op landen ná toetreding (zie Spanje, Portugal en Griekenland) maar ook op landen die alleen nog maar naar het lidmaatschap gesolliciteerd hebben. Het land heeft zich onder invloed van de kandidatuur in snel tempo gedemocratiseerd en met de mensenrechten is het, vriend en vijand geven het toe, de goede kant opgegaan. Ook in Roemenië en

Bulgarije zijn hervormingen aan te wijzen, die er mogelijk zonder EU-kandidatuur niet gekomen zouden zijn – al valt dat natuurlijk nooit te bewijzen.

De zegenrijke werking van een toekomstig EU-lidmaatschap zou ook kunnen gelden voor landen die voorzichtig hun kandidatuur hebben gesteld (Macedonië) of landen waarvan mag worden aangenomen dat ze op afzienbare termijn toetreden (Kroatië) of landen die er alleen nog maar van kunnen dromen ooit deel uit te maken van de Europese Unie: Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië of misschien het nog verder gelegen Georgië. Niet allemaal de meest verheven democratieën, instabiel vaak, corrupt soms, steevast met een uiterst zwakke economie. Het zal nog jaren en jaren duren voordat ze aan de toetredingscriteria, in 1993 opgesteld in Kopenhagen, kunnen voldoen: stabiele democratie, rechtsstaat, respect voor de mensenrechten, open markteconomie, Europees. Dat laatste begrip is nogal breed, nu de kandidatuur van Turkije in behandeling is genomen en dus niet op voorhand is afgewezen op het formele argument dat het grotendeels in Azië ligt. Met een beetje goede wil kunnen ook landen als Israël en Algerije en andere Noord-Afrikaanse landen, waarmee associatieverdragen zijn gesloten, eronder vallen.

Mogelijk dat zelfs Rusland op termijn kan toetreden. Bij de introductie van de euro herinnerde de vroegere Duitse ambassadeur in Nederland Otto von der Gablentz in een dagbladinterview aan de reis die de schrijver Alexander Solzjenitsin bij terugkeer uit ballingschap in Amerika maakte, van Vladivostok naar Moskou. Een journalist schreef toen: 'Alles komt in Rusland uit het westen, behalve de zon en Solzjenitsin'. Von der Gablentz, die ook ambassadeur in Moskou is geweest: "Dat was een perfecte waarneming. Cultureel en politiek gezien, qua mentaliteit ook, is Rusland een Europees land. Maar het zal lang duren, de eerste dertig, veertig jaar zie ik het er toch niet van komen."

Het is goed denkbaar dat tegen die tijd Noorwegen, Zwitserland en een reeks ministaatjes lid zijn geworden, zodat het hele Europese continent onder de EU-vlag valt. Maar het is evengoed mogelijk dat inmiddels ook de afbrokkeling is begonnen. Want als de Britten volgend jaar in het referendum over de grondwet nee zeggen, kon dat wel eens het begin van het einde van hun EU-lidmaatschap inluiden.

Het blijft lastig, die Europese eenwording.

Co Welgraven is redacteur van dagblad *Trouw*.

## Jacek Magala

### *Nog is Oekraïne niet verloren*

Zoals verwacht, is de voormalige KGB'er Poetin zonder serieuze tegenstand herkozen als president van Rusland. Voor de Russische democratie is de uitverkiezing van een man, die het uiteenvallen van de Sovjet-Unie “een nationale tragedie waar niemand iets mee is opgeschoten” noemde, slecht nieuws. Machteloos als we zijn tegenover een nucleaire mogendheid, kunnen we echter slechts hopen dat het met de Russische democratie op de lange termijn ‘vanzelf’ goed komt.

Deze wensdroom is gestoeld op de hoop dat Rusland zijn totalitaire verleden gedecideerd achter zich heeft gelaten. Maar als dat het geval is, waarom is dan niemand gestraft voor ook maar de ergste ontsporingen van het Sovjet-regime? Waarom zijn de vroegere rode kaders gewoon op hun plek blijven zitten? Waarom reageert de staat nog immer allergisch op kritiek en oppositie? Waarom was Vladimir Kryuchkov - als putschist en hoofd van de KGB in augustus 1991 verantwoordelijk voor het opstellen van ‘zwarte lijsten’ van tegenstanders van de coup van communistische hardliners - dan eregast op de inauguratie van Poetin in 2000? Waarom noemde Poetin in 1998 FSB'ers “de trotse erfgenamen van een grootse traditie”?

Wanneer Poetin zweert “de oligarchen als klasse te liquideren” is het alsof we Stalin horen spreken, die destijds de koelakken eenzelfde lot in het vooruitzicht stelde. Blijven de overeenkomsten beperkt tot het taalgebruik? Het Sovjet-volkslied is al in ere hersteld. Zelfs gaan in het Kremlin stemmen op om munten te slaan met de beeltenis van Stalin.

De pro-Poetin jeugdbeweging ‘Samen op Weg’, een soort Komsomol Light, organiseert campagnes om “Rusland van politiek afval te zuiveren” en om de Oktoberrevolutie te herdenken. Gedegenereerde kunstenaars zijn het doelwit, boekverbrandingen het wapen. De ongemakkelijke associatie met Stalins aanvallen op ‘ontwortelde kosmopolieten’ dringt zich op.

Hoewel ‘Samen op Weg’ apolitiek zegt te zijn en slechts te streven naar een herstel van de glorie van Sovjet-Rusland, is haar boodschap glashelder. Op haar eerste publieke bijeenkomst in november 2000 sprak oprichter Vasily Yakimenko - een vertrouweling van Poetin - van de noodzaak “allen die tegen de president zijn uit Rusland te verwijderen”. Zien we hier de aanzetten tot een nieuwe persoonlijkheidscultus? Zei Poetin onlangs niet dat zijn portret een even grote symbolische waarde heeft als de Russische vlag?

In 1943 deporteerde Stalin *alle* Tsjetsjenen in veewagens naar Siberië. De helft van hen kwam daarbij om. 60 jaar na dato kondigt Poetin aan Tsjetsjeense terroristen “desnoods op de plee de keel af te snijden”. Maar het is de

Tsjetsjeense burgerbevolking die het slachtoffer wordt van het brute en straffe-loze optreden door Russische soldaten. Het is toch moreel niet voorstelbaar dat Duitsland vijftig jaar na de Tweede Wereldoorlog Polen binnen zou vallen? Duitsland is dan ook op overtuigende wijze de confrontatie met zijn verleden aangegaan. Rusland niet. Daarom stokt de democratisering. Daarom leven de imperiale ambities voort.

Hoewel ook landen als Polen en Hongarije kampen met een gebrekkige decommunisering, zijn de consequenties van dit historische geheugenverlies in Rusland, dat de erfgenaam is van de imperiale ambities van de Sovjet-Unie, het grootst.

Toch is de situatie minder hopeloos dan zij op het eerste gezicht lijkt. Het enige wat nodig is, is een bescheiden dosis verbeeldingskracht en meer belangstelling voor de toekomstige oostelijke burens van de EU. Want Rusland mag dan op de middellange termijn voor de democratie zo goed als verloren zijn, de Oekraïne is dat nog niet. Als we de Oekraïne redden, is er nog een kans dat Rusland democratisch wordt. Paradoxaal genoeg loopt de weg naar een democratisch Rusland via Kiev.

Het welslagen van Poetins autoritaire project hangt namelijk af van imperiale successen in de buitenlandse politiek. Vormt de Frans-Duitse as de kern van de EU, de Russisch-Oekraïense verhouding is essentieel voor de eenheid van de orthodoxe landen en de ontwikkeling van een coherent Russisch blok in de wereldpolitiek. Niets zal Poetins autoritaire project zo bespoedigen als een herstel van het oude imperiale prestige van de Sovjet-Unie en van haar natuurlijke invloedssfeer.

De EU heeft de kans om de Oekraïense onafhankelijkheid zeker te stellen en zo de Russische vlucht naar imperiale ambities te blokkeren. Het beste middel daartoe is - op termijn - een perspectief op toetreding van de Oekraïne tot de EU. Wordt dit perspectief niet geboden, dan is in de Oekraïne de weg vrij voor nationalistische reacties en een eenzijdige oriëntatie op Rusland. Dat is wat de hardliners rondom Poetin liefst zien gebeuren.

Op 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met landen als Estland, Letland en Polen. Al deze landen hebben eeuwen ervaring met Russische overheersing en terreur. Vandaag mag Rusland dan geen directe bedreiging voor zijn buurlanden vormen. Maar voor alle naburige landen is de vraag hoe Rusland zich in de komende tien of twintig jaar ontwikkelt een cruciale. Wordt het een democratische rechtsstaat of een autoritair imperium? Het is dan ook een uitgemaakte zaak dat de nieuwe lidstaten zich consequent sterk zullen maken voor een grotere betrokkenheid van de EU bij haar oostelijke burens.

Ook het 'oude' Europa heeft reden de blik naar het oosten te richten. De Europese Commissie voorspelt dat de afhankelijkheid van de EU van de invoer van olie en gas zal stijgen van 50% nu naar ruim 70% in 2020. Nu al betrekken

wij 42% van ons aardgas en 18% van onze olie uit Rusland. Dit aandeel zal de komende jaren alleen maar stijgen. De afsluiting in het voorjaar van 2004 van de Russische gastermijn naar Wit-Rusland, die ook Polen en Duitsland hard trof, toont dat Rusland daarmee een wapen van formaat in handen krijgt.

De uitbreiding van de EU zal onze verhouding tot Rusland ook urgenter maken, omdat er twee Europa's dreigen te ontstaan - het ene rijk en beschermd, het andere kwetsbaar en verpauperd. In zijn Europese veiligheidsstrategie schrijft de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid van de EU Javier Solana dat het in ons eigen belang is, dat aan de oostgrens van de EU een ring van landen met behoorlijk bestuur ontstaat, waarmee wij nauw kunnen samenwerken.

Oekraïne is weliswaar sinds 1991 formeel onafhankelijk, maar de erfenis van 80 jaar communisme en eeuwen Russische overheersing maakt culturele, economische en politieke onafhankelijkheid illusoir. De volledige afhankelijkheid van het goedkope Russische gas komt daar nog eens bovenop.

De grens tussen het Romeinse en het Byzantijnse christendom slijt Oekraïne in tweeën. Het oosten is op Rusland georiënteerd en de voertaal is Russisch. In het westelijk deel zijn de nationalistische sentimenten sterker en wordt Oekraïens gesproken. Opinieonderzoek geeft aan dat de helft van de Oekraïeners voor toetreding tot de EU is, terwijl de andere helft de voorkeur geeft aan nauwere banden met Rusland.

De politieke situatie in Oekraïne is zorgwekkend. De corruptie tiert welig, de naleving van mensenrechten is niet gewaarborgd. Journalisten die corruptieschandalen en de nauwe banden tussen misdaad en politiek aan het licht brengen, verdwijnen of worden vermoord. Soms, zoals in het geval van Georgi Gongadze, worden hoofd en romp gescheiden teruggevonden. Sinds de schoonzoon van president Leonid Koetsjma in 2003 de laatste twee onafhankelijke tv-stations kocht, zijn nu alle tv-zenders in handen van Koetsjma en zijn handlangers. Oppositionele kranten en radiostations wordt de nek omgedraaid.

Zijn de interne democratische geloofsbrieven van Oekraïne dubieus, in het buitenlands beleid staan de westerse aspiraties buiten kijf. Vanaf 1997 werkt Oekraïne in een 'Distinctive Partnership' nauw samen met de NAVO. Oekraïense troepen leveren een bijdrage aan de stabilisering van Irak. En, belangrijkste van al, de Oekraïense regering heeft duidelijk gemaakt te willen integreren in de Europese Unie, liefst al in 2011.

De Oekraïeners begrijpen dat zij, met een BNP per capita van minder dan 20% van het EU-gemiddelde, nog lang niet voldoen aan de criteria voor toetreding. Maar zij verwachten wel een antwoord op de fundamentele vraag of - en, zo ja, wanneer - Oekraïne tot de EU toe zou kunnen treden.

Het uitstellen van deze beslissing kan niet eeuwig duren. Want ondertussen zit Rusland niet stil. De benoeming van de invloedrijke ex-premier

Tsjernomyrdin, niet toevallig een voormalig topman van gasbedrijf Gazprom, als Russisch ambassadeur in Kiev in mei 2001 is een teken aan de wand. Geregeld maken de Russische media melding van plannen om de wederzijdse banden aan te halen. Onlangs pleitte de burgemeester van Moskou Loezjkov zelfs voor de annexatie van de Krim door Rusland. Deels zijn dit soort uitspraken voor de bühne, maar ze tonen ook de warme belangstelling die de Russische politieke elite ten aanzien van Oekraïne koestert.

Handelsbelemmeringen worden opgeheven en ook op monetair gebied neemt de onderlinge integratie steeds vastere vormen aan. Vorig jaar besloten de presidenten van Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Kazachstan tot de vorming van een gemeenschappelijke economische ruimte, inclusief vergaande coördinatie van wetgeving en economisch beleid. Aan de Nederlandse media ging deze gebeurtenis vrijwel onopgemerkt voorbij. Een krant als het *NRC Handelsblad* besteedde er welgeteld vijf regels aan.

Zoals de zaken er nu voor staan heeft de Russische ambitie grote kans van slagen. Het Parijse *Centre d'Etudes et de Recherches Internationales* spreekt in een recent rapport van een dermate nauwe verwevenheid van de Russische en Oekraïense economieën, dat de onderlinge banden permanent dreigen te worden.

De bemoeienis van Rusland reikt nog verder. Tijdens de parlementsverkiezingen van maart 2002 schilderde de in Oekraïne veel bekeken Russische staatstelevisie de hervormingsgezinde ex-premier Viktor Yushchenko af als een ultra-nationalist die werkte voor buitenlandse (lees: westerse) machten. Toch kwam Yushchenko's 'Ons Oekraïne' met 24% als grootste partij uit de bus. Verandering leek in de lucht te hangen. Tienduizenden Oekraïeners gingen de straat op om het aftreden van Koetsjma te eisen en uiting te geven aan hun democratische aspiraties. Even leek eenzelfde scenario denkbaar als dat waarin Milošević ten val werd gebracht. En wat deed en doet de EU?

De EU spreekt van een 'strategisch partnerschap', maar probeert onder-tussen alleen de schade te beperken: illegale migratie, de georganiseerde misdaad, milieuvervuiling en wapenproliferatie. De hulp die de EU biedt, bedraagt per jaar minder dan 100 miljoen euro - een schijntje voor een land met bijna 50 miljoen inwoners.

En ondertussen neemt de EU steeds meer afstand van het idee van een Oekraïens lidmaatschap. Nederland, de tweede investeerder in Oekraïne, hamert er zelfs op dat het strategisch partnerschap in geen geval automatisch tot lidmaatschap mag leiden. Daarmee doen wij echter vrijwillig afstand van de meest effectieve prikkel om de ontwikkeling van Oekraïne - en indirect die van Rusland - te beïnvloeden.

Nu de EU met tien nieuwe landen wordt uitgebreid en letterlijk dichter bij Rusland komt te liggen, is het de hoogste tijd ook de Oekraïeners een perspectief te bieden. Het is te hopen dat wanneer de Europese Commissie haar strate-

gie met betrekking tot Oekraïne bekendmaakt, deze strategie meer terreinen zal beslaan dan alleen een facilitering van de onderlinge handel of een gecoördineerd optreden tegen mensensmokkelaars. De Commissie zou ook moeten denken aan een grotere stimulering van de Oekraïense *civil society*, door het opzetten van een Europees-Oekraïens investeringsfonds en door de grootschalige verstrekking van studiebeurzen aan jonge Oekraïeners.

Maar bovenal moet de Europese Commissie een concreet perspectief op lidmaatschap bieden. Alleen zo kan Europa de onafhankelijkheid van de Oekraïne zekerstellen en de vorming van een Russische imperium voorkomen.

In oktober 2004 gaan de Oekraïeners naar de stembus om een nieuwe president te kiezen. Wanneer de pro-westerse krachten onder leiding van Viktor Yushchenko winnen, dan kan Oekraïne een grote politieke, economische en maatschappelijke wending ten goede nemen. Niets zou de Oekraïense hervormers zo helpen als het vooruitzicht op een lidmaatschap van de EU.

De EU heeft nog een paar maanden om het verschil te maken. Voor de Russische democratie en voor Oekraïne is het waarschijnlijk de laatste kans.

Jacek Magala is socioloog.

## Maarten Huygen

### *Lobbyparadijs zonder grenzen*

De meeste Nederlanders weten hoe onfortuinlijk de verzelfstandiging van het spoor is afgelopen. Dankzij de splitsing van het spoor tussen onder andere Prorail en NS reizigers was het vertrouwde contact tussen verkeersleiders en machinisten verdwenen. Voortaan hoorden ze niet meer tot het zelfde bedrijf. De oude professionals verdwenen, nieuwe in management gespecialiseerde managers werden aangenomen en bij elke vertraging ontstond een kakafonie van ergernis en onbegrip. Niemand wist wat er aan de hand was en reizigers werden door wanhopige conducteurs als scholen vissen heen en weer gestuurd van perron naar perron. En Prorail sloot de voor vertraging zo handige inhaalrails af omdat ze te duur waren in het onderhoud.

Weinig Nederlanders zijn enthousiast over de verzelfstandiging en splitsing van het spoor. Zij vinden steeds meer economen aan hun zijde. Maar ondanks deze slechte ervaringen moeten andere landen hun spoorwegbedrijven ook splitsen op grond van Europese regels. Binnenkort mogen de Belgische passagiers de chaos van de splitsing oogsten. Groot-Brittannië, waar het spoor zelfs is geprivatiseerd, loopt voorop. Daar is elke treinreis weer een gok als de reiziger al een weg weet te vinden door het labyrint van spoorwegbedrijven en kaartjesverkopers. Rampzalig voor de passagiers, mooi voor de particuliere spoorwegbedrijven die flink winst hebben gemaakt met overheidssubsidies voor het spoor.

In Engeland werd er gewerkt met tijdelijke concessies voor spoorbedrijven, een bedrijf per spoorverbinding. De EU streeft er nu naar om concurrentie op de zelfde spoorverbinding in te voeren, meer bedrijven op één spoorverbinding dus. De vraag is of dat kan op een vol net dat slechts een beperkt aantal treinen per uur toelaat. De reizigers willen niet de meest luxe trein maar de ene die het eerste langs komt en dan valt er niet te kiezen tussen concurrenten. Op het electriciteits- of telefoonnet kunnen vele bedrijven tegelijk aan vele klanten leveren maar op het spoor past maar één trein tegelijk. En toch stemde het Europees Parlement vorig jaar voor een amendement om al per 2008 de concurrentie van het passagiersvervoer per spoor in te voeren. Hoe zal dat gaan als op het overbezette Nederlandse spoor Duitse en Franse personentreinen mogen gaan concurreren met de NS? De dienstregeling zal dan meer zijn toegespitst op de winstbeluste concurrenten dan op de overstapmogelijkheden van de passagiers. Die zullen misschien een half uur langer op het station moeten wachten, zodat een Franse of Duitse trein kan worden doorgelaten die niet naar hun bestemming reist.

Dit voorbeeld laat zien hoe wereldvreemd en dogmatisch Europese poli-

tici soms opereren. Het zijn experimenten over de hoofden van de kiezers met hoge kosten. De EU wordt er niet populairder mee. Of luisterden de parlementariërs naar een onzichtbare lobby? Bij de Europese politiek kun je nooit weten. Er was nergens debat over, geen *Den Haag Vandaag* interviewde het Nederlandse Kamerlid dat voor deze maatregel heeft gestemd. Binnenkort staan veel treinreizigers in Groot-Brittannië, Nederland en daarbuiten nieuwe verrassingen te wachten.

De verdere liberalisering van het spoor is een typische EU-stap. Functionarissen, bedrijven en belangengroepen praten met elkaar buiten de publieke waarneming en daar komt plotseling een voor het grotere publiek onbegrijpelijke maatregel uit voort. Dat hoort bij een stelsel van vele naties, culturen en talen zonder krachtig centraal gezag en zonder centrale media. Zo'n stelsel kan niet goed democratisch worden gecontroleerd. Het is bij een gewone soevereine staat al onduidelijk wie over wat beslist laat staan bij een stelsel waar de parlement nu eens adviseert, dan weer meebeslist en dan weer controleert. Hoe leg je dat al op eenvoudige manier uit bij het vak staatsinrichting?

Dan is het federale systeem van de Verenigde Staten met vijftig deels autonome staten verenigd onder krachtig centraal gezag overzichtelijker. Washington heeft er bijna een eeuw over gedaan voor het de huidige centrale status in het land bereikte en er ging ook nog een burgeroorlog aan vooraf. De Europese naties zijn eeuwen of zelfs millennia ouder dan de Amerikaanse deelstaten en er worden in de Europese Unie 21 talen gesproken. Met 25 landen, nog meer euro-commissarissen en een parlement van meer dan 700 leden is de Europese Unie een markt van regeringen, grote bedrijven en allerlei belangengroepen waarop slechts beperkte democratische controle mogelijk is.

Een Europese federatie is een mooi ideaal om voor ogen te houden maar het heeft niets te maken met de dagelijkse praktijk dus het heeft weinig zin om er lang bij stil te staan. De Europese Unie wordt vaak voorgesteld als een soort regering zoals in Den Haag en dan één trede hoger. Maar Europa is eerder een intranet met tientallen systeembeheerders, door elkaar functionerende firewalls, miljoenen emails, veel spam en ontelbare regels en protocollen die om de maand veranderen. Niemand kan het overzien. Handige gebruikers kunnen regels omzeilen en naar hun hand zetten. Het is dus van belang dat regeringen zich meer bezighouden met wat Europa is dan met wat het moet worden.

De lidstaten hebben heel verschillende ideeën over Europa, zeker Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, de drie machtigste landen.

Het oude Nederlandse ideaal voor een federaal Europa komt nog het meeste overeen met het Duitse model. Als enige federale republiek in Europa heeft Duitsland nog de meeste liefde voor een Europese federale structuur. De Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer had zich een aantal jaren geleden voor een Berlijns universitair gehoor zelfs voor een federaal Europa uitgesproken

maar heeft nog weinig uitvoering gegeven aan die voornemens.

Frankrijk ziet Europa als verlengstuk van de eigen soevereiniteit nu het als wereldmacht is uitgespeeld. Als president Chirac voor de televisie spreekt op de *Quatorze Juillet*, de belangrijkste nationale feestdag, staat achter hem naast de Franse vlag de Europese. De Europese vlag speelt in Frankrijk dus een grotere rol dan in Nederland maar dan als uitbreidingsmogelijkheid van de Franse macht en niet als inperking daarvan. Om de eigen soevereiniteit uit te breiden voert de Franse regering een bureaucratische guerrilla die soms wordt gewonnen. Dankzij een Frans veto zit het Europees Parlement gekluisterd aan het Franse Straatsburg op grote afstand van de EU-hoofdstad die het moet controleren. De afgelegen democratische controle, het gereis van parlementariërs en de enorme last van maandelijks verhuizingen is een symbool van het Franse streven naar Europese hegemonie.

Franse bedrijven - ook ondernemingen die niet in handen van de Franse staat zijn - worden geleid door de zelfde elite als de regering. De door de overheid bestierde of indirect gesteunde maatschappijen nemen buitenlandse bedrijven over (KLM door Air France) maar het omgekeerde is moeilijker. Er zijn vele Franse waterbedrijven in het buitenland maar het omgekeerde, buitenlandse waterbedrijven in Frankrijk, is tot nu toe in strijd geacht met het Franse nationale belang. Het kost de Commissie de grootste moeite om Frankrijk te bewegen haar markt open te stellen. Onlangs nog dwong de Franse regering de Franse medicijnfabrikant Aventis om te fuseren met een ander Frans bedrijf Sanofi in plaats van met het Zwitserse Novartis. Een Franse farmaceutische kampioen was in het nationale belang, vond de regering.

Terwijl Frankrijk en Duitsland naar een hechter Europa streven, als eenheid onder sterke Parijse invloed of als federaal systeem, ziet Groot-Brittannië de EU als weinig anders dan een vrijhandelszone. Groot-Brittannië kan niet buiten de politieke en economische voordelen van Europa maar wil tegelijkertijd haar autonomie behouden door de integratie af te remmen. Net als Frankrijk is Groot-Brittannië atoommacht en een van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad en doet het niet graag afstand van de tradities, privileges en machtssymboliek die daarbij horen. Britse regeringen werken het liefst los van Brussel, Franse regeringen door middel van Brussel.

Met deze drie uiteenlopende modellen, vrijhandelszone, federale unie of Napoleontische eenheidsstaat, valt geen sterke Unie te stichten. Het heeft ook geen zin om een van de drie modellen daarop te projecteren. Een kat en een hond zijn niet met elkaar te kruisen maar ze kunnen wel in het zelfde huis leven. De soevereine natiestaat is nog steeds doorslaggevend voor Europeanen en hun politici. Haagse, Straatsburgse en Brusselse politici moeten dus proberen om langs allerlei wegen invloed uit te oefenen namens hun nationale kiezers. Dat betekent dat belangrijke beslissingen niet na open debat voor een Europees

forum maar door gecompliceerde internationale onderhandelingen tussen drie Europese instellingen en vele lobbyisten en regeringen en in vele rechtsstelsels tot stand komen (zie ook R. van Schendelen: *Machiavelli in Brussels; the art of lobbying the EU*, Amsterdam, 2002). Het zou anders moeten zijn maar dat is het niet.

De voorbereiding van het beleid geschiedt in de kantoren van de Europese Commissie waar evenveel ambtenaren zitten als in het gemeentehuis van Amsterdam. Dat ze al dat werk maar met zo weinig mensen verzetten, is geen bewijs voor onbureaucratische efficiency van de Europese Commissie maar van haar zwakte. Bij gebrek aan eigen onderzoekscapaciteit moeten Europese ambtenaren mensen van buiten, ambtenaren, professionals, bedrijfslobbyisten, vertegenwoordigers van actiegroepen, uitnodigen om op de hoogte te raken van wat er speelt. Als scheidsrechters organiseren ze debatten tussen verschillende belangengroepen en uit het debat destilleren ze een eigen koers. Europa is dus corporatistisch. Mondiaal opererende organisaties zoals milieugroepen en grote bedrijven floreren in een dergelijk stelsel. Kleine ondernemingen missen internationale armslag en zijn dus minder goed vertegenwoordigd. Grote landen kunnen de Europese regels gemakkelijker opzij zetten dan de kleine. De Europese instellingen controleren wat ze controleren kunnen en niet wat ze controleren moeten. Toen Duitsland en Frankrijk het stabiliteitspact schonden met een begrotingstekort dat boven de 3 procent van het bruto nationale product steeg, golden de regels niet meer. Daar zijn talloze andere voorbeelden van.

Europa is dus een nog groter lobby-paradijs dan Amerika waar machts-groepen de verkiezingscampagnes van politici financieren. Grote advocatenkantoren bloeien in Brussel. Als ze de wensen van hun cliënten al niet bij de Commissie kunnen laten vervullen, is er altijd nog een beroep op de rechter mogelijk. Die rechter kan wetten en richtlijnen liberaal uitleggen en in het vonnis aanzienlijk verder gaan dan een politicus ooit zou durven. De Europese Unie is ook een advocatenparadijs en voorlopig moeten we dat accepteren.

De huidige, anti-Europese malaise in Nederland komt voort uit de overspannen federale idealen van vroeger. Toen Europa nog uit zes lidstaten bestond, keken Nederlandse kiezers trots toe hoe minister van Buitenlandse Zaken Luns puntjes scoorde bij de toenmalige Franse president De Gaulle. De Europese regels waren nog niet zo talrijk en Nederlanders konden zich nog van alles voorstellen van de toekomst. En dat was een toekomst naar Nederlands model in federale gedaante. Nu blijkt dat andere landen er anders over denken en Nederland slechts als een klein sterretje overblijft in een snel expanderend Europees firmament breekt de kater aan. Maar er is geen weg terug naar de tijden van de botersmokkel over de Belgische grens met slagbomen en douaniers. Europa voldoet aan geen enkel traditioneel staatsrechtelijk model en moet worden geaccepteerd zoals het is.

Regeringen gedragen zich ook als slachtoffer van Brusselse maatregelen

die ze zelf enthousiast hebben gesteund. Zo ontdekte het ministerie van Landbouw vorig jaar dat de in 1992 aangenomen kaderrichtlijn voor schoon water inhoudt dat twee derde van het Nederlandse landbouwareaal moet worden gesloten. Geen regering zou zo'n rigoureuze stap zonder breed democratisch overleg voor zijn rekening durven te nemen, zeker niet de Nederlandse met de op twee na grootste landbouwexport ter wereld. Maar in het overleg van de Europese Raad is het kennelijk zomaar mogelijk dat ambtenaren en bewindslieden zoiets afspreken zonder dat iemand oplet.

Tijdens de jaren negentig heerste er in Nederland groot optimisme over de weldadige werking van de markt. Overheidsonderdelen werden verzelfstandigd en zelfs verkocht met beroep op 'Europese regels'. Brussel is weliswaar voor marktwerking maar er is geen enkele regel die dwingt tot verkoop van staatsbedrijven. 'Europese regels' waren niet meer dan een alibi voor regeringen die hun begrotingstekorten door de verkoop wilden aanzuiveren. Uit de vele praktijken van de lidstaten blijkt dat 'Europese regels' van alles toelaten. Dat is al te zien aan de diversiteit van de nutsbedrijven. Franse staatsondernemingen coëxisteren met Britse particuliere nutsbedrijven met toezichhouders in een geïsoleerde markt en Duitse Rijnlandse vennootschappen die zonder toezicht hun gang kunnen gaan. De Commissie hamert op concurrentie maar mag zich volgens het verdrag niet bekommeren om de vraag of de staat eigenaar is.

In zo'n divers landschap moet Nederland dus zijn ambities beperken en een eigen plan trekken, los van Europese markttretoriek. De belangrijkste vraag is dan of de eigen burgers ermee opschieten. Rijdt de tram sneller als ze in particuliere handen is?

Europese regelgeving is lankmoediger tegenover landen die bedrijven in eigen hand houden dan tegenover landen die hun markten openstellen en hun staatsbedrijven verkopen. Wie alles bij het oude laat, heeft weinig last van Brussel maar wie voor een deel liberaliseert, vindt de Commissie en Europese rechters op zijn pad met allerlei strenge regels en onverwachte uitspraken. Soms is verkoop van ondernemingen geen privatisering maar renationalisering. De beursgenoteerde KLM komt in handen van Air France, waarvan de Franse overheid een meerderheid van de aandelen bezit. De KLM is dus weer een soort overheidsbedrijf geworden maar dan met de hoofdstad in Parijs. Air France is ook weer overeind gekomen dankzij staatssubsidies die bij een bedrijf van een kleiner Europees land verboden zouden zijn.

In het geval van een luchtvaartmaatschappij valt zo'n overname door een andere overheid misschien nog te verdedigen. De passagier kan kiezen tussen vele luchtvaartmaatschappijen. Maar stel dat het vliegveld Schiphol op de beurs gaat en wordt overgenomen door een bedrijf met een Frans meerderheidsaandeel of door een bedrijf als Suez dat als een Frans strategisch belang wordt gezien. Dan wordt het vliegverkeer in Nederland volgens geheel Franse inzicht-

ten vanuit Parijs geregeld. Dat is dan heel anders dan wat de huidige directeur van Schiphol, G. Cerfontaine, ons voorspiegelt. Hij verwacht na de privatisering van zijn vliegveld Brussel over te kunnen nemen en het verkeer daar te kunnen regelen.

Zodra een overheidsbedrijf is geprivatiseerd, is het onderhevig aan allerlei wetten en regels en die gaan voor afspraken die de regering met zo'n bedrijf heeft gemaakt. Zo verklaarde de Amsterdamse rechter begin dit jaar de afspraken van de gemeente Wageningen met het kabelbedrijf UPC over tariefbeperking ongeldig wegens strijd met het grondrecht van meningsuiting. Verkoop van een overheidsbedrijf betekent dus vaak dat de controle geheel wordt opgeheven, ook al zit er nog zo'n krachtige raad van toezicht. Toen KPN en de PTT nog in handen waren van de overheid, was er niets aan de hand. Dat mocht van de Europese Commissie. Maar privatisering met behoud van een 'gouden' overheidsaandeel ligt moeilijker. Er loopt nu een procedure van de Europese Commissie tegen het Nederlandse 'gouden' aandeel in de KPN en in het postbedrijf TPG. Er wordt vaak met twee maten gemeten. Het publieke bedrijf Deutsche Post concurreert in het buitenland, terwijl de Duitse postmarkt nauwelijks voor buitenlandse bedrijven is opengesteld. De privatisering van staatsmonopolies veroorzaakt extra problemen in kleine landen waarvan de relatief kleine nutsbedrijven (water, post, telefoon, electriciteit, gas) gemakkelijk kunnen worden opgeslokt door de giganten uit het grotere buitenland.

De levering van electriciteit is een vitaal economisch belang dat niet door experimenteerlustige regeringen in gevaar kan worden gebracht. Zonder electriciteit is geen economisch leven mogelijk en electriciteit bepaalt het investeringsklimaat in een land. Dan is het onverstandig om de Nederlandse electriciteitsbedrijven te privatiseren zodat ze *en bloc* door een grote Duitse of Franse onderneming kunnen worden overgenomen. Electricité de France wordt niet geprivatiseerd maar neemt zelf wel electriciteitsbedrijven in andere landen over, zodat Parijs in steeds meer landen de hoofdschakelaars in handen krijgt. Het is duidelijk dat in geval van schaarste de levering aan Frankrijk voor zal gaan.

Minister Brinkhorst wil de publieke eigendom van het electriciteitsnet op termijn afschaffen en in handen stellen van een pensioenfonds. Maar zodra de netten zijn geprivatiseerd, vallen ze niet meer onder Den Haag maar onder Brussel. Dan kan Electricité de France misschien de netten alsnog overnemen en dus renationaliseren zodat het gezag over de Nederlandse electriciteit van Brussel naar Parijs wordt verplaatst. Nederlandse politici hebben dan niets meer te vertellen over deze belangrijke publieke voorzieningen.

Als het electriciteitsnet failliet is, kan de raad van toezicht boos worden maar het onderhoud zal er niet beter op worden. Een staatselectriciteitsnet garandeert eerlijke concurrentie tussen vele leveranciers die ook uit Frankrijk of

Duitsland kunnen komen. Europa is een succesvolle geïntegreerde markt maar de deelstaatregeringen moeten beseffen dat niet alle publieke goederen verhandelbaar zijn. Overheden hebben dat door eigen schade en schande ontdekt en zullen zich moeten aanpassen aan de Europese realiteit. Stadsbesturen moeten de uitspraak van het kabinet dat Europese regels openbare aanbesteding van de tram voorschrijven zorgvuldig controleren. En als er al zulke Europese regels bestaan, moet worden nagegaan of andere landen, zeker Frankrijk of Duitsland, die regels al volgen. Als dat niet het geval is, kan Nederland ook best een beetje wachten. Nederland moet meedoen met Europa maar hoeft niet meer haantje de voorste te zijn.

Maarten Huygen is commentator van *NRC Handelsblad*.

## Annette Schrauwen

### *Subsidiariteit, burgerschap en de rol van de rechter: grenzen aan Europa?*

Brussel moet zich niet te veel bemoeien met allerhande zaken die de lidstaten beter zelf kunnen regelen. Daarom bestaan er sinds begin van de jaren negentig bepalingen in het EG-Verdrag die grenzen stellen aan wat de Europese Unie mag regelen. Bij het Verdrag van Maastricht is het subsidiariteitsbeginsel in het EG-Verdrag gevoegd. Het beginsel wordt door velen gezien als een rem op ongebreidelde Brusselse bemoeizucht, want Europa laat zoveel mogelijk over aan de lidstaten zelf. Europa komt alleen in actie indien Europa het beter kan. Met het Verdrag van Maastricht kwamen er daarnaast een aantal bepalingen in het Verdrag die beleidsterreinen introduceerden waar Brussel slechts een ondersteunende rol mag vervullen: onderwijs, cultuur en volksgezondheid. In de relevante bepalingen is Europese wetgeving uitdrukkelijk uitgesloten of sterk beperkt. Van oudsher is er dan nog het terrein van de sociale zekerheid, waarvan men meent dat de inrichting voorbehouden is aan de lidstaten zelf. Allemaal eilandjes van nationaal beleid.

Toch valt steeds vaker waar te nemen dat de Unie wel degelijk invloed op de betrokken beleidsterreinen uitoefent, namelijk via de regels van het vrij verkeer en de mededinging. De vraag is dan ook of verdragsbepalingen als het subsidiariteitsbeginsel en de expliciete verboden van harmonisatie niet veel meer een doekje voor het bloeden zijn in plaats van het beoogde wondermiddel; grenzen stellen aan de invloed van de Europese Unie lijkt dweilen met de kraan open.

Het hoger onderwijs leek lange tijd zo'n eiland van nationaal beleid, waar de wetgever Brussel en ook de rechter in Luxemburg weinig over te vertellen hadden. Halverwege de jaren tachtig, toen de vrije markt opnieuw in de schijnwerpers kwam te staan, gooide het Hof van Justitie een eerste lijntje uit: een Franse studente die in België aan de kunstacademie een opleiding tot stripteeknares volgde eiste en kreeg een recht op gelijke behandeling. De studente had het recht om voor hetzelfde inschrijfgeld als Belgische studenten deel te nemen aan het hoger kunstonderwijs in België. In die tijd stond er in het Verdrag alleen een bepaling over het beroepsonderwijs, niet over onderwijs in het algemeen. Het Hof greep de bepaling over het beroepsonderwijs aan om het hogere inschrijfgeld voor studenten uit andere EU-lidstaten aan te pakken. Dit betekende geenszins dat universiteiten buiten schot bleven. Een paar jaar later al bepaalde het Hof dat ook een universitaire opleiding een beroepsopleiding kan zijn, behalve dan als deze zich vooral richt op algemene kennisvergaring en niet zozeer dient om later een mooie baan te krijgen.

Ondertussen ging het niet meer alleen om hetzelfde inschrijfgeld, maar ook om verblijfsrecht voor studenten uit andere lidstaten. Zowel de rechter in

Luxemburg als de wetgever in Brussel kwamen tot de conclusie dat studenten binnen Europa er recht op hadden elders te studeren, mits ze maar zelf in hun onderhoud en ziektekosten konden voorzien. Bij het Verdrag van Maastricht kreeg de Unie een ondersteunende rol bij het onderwijs in het algemeen. Studenten uit de EU kregen daarmee de mogelijkheid overal binnen de EU tegen hetzelfde inschrijfgeld als nationale onderdanen te studeren, zelfs wanneer iedere band met een beroepsperspectief ontbreekt.

De studiefinanciering vormt een heikel punt bij de vrijheid van studenten om te studeren in Europa waar ze maar willen. De kosten voor toegang tot het onderwijs, het inschrijfgeld, moet al langer op dezelfde wijze geregeld zijn voor Nederlandse studenten en die uit andere EU-landen. Niet alleen wat betreft inschrijfgeld, maar ook wat betreft eventuele vergoeding door de overheid van dat inschrijfgeld, zo bepaalde het Hof in 1992. Alle EU-studenten die aan een Nederlandse universiteit of HBO staan ingeschreven hebben recht op ongeveer 80 euro in de maand Nederlandse studiefinanciering als vergoeding voor het collegegeld. De EU-studenten hebben (nog) geen recht op dat deel van de studiefinanciering dat voorziet in de kosten voor levensonderhoud, studiefinanciering die Nederlandse studenten wel krijgen. Maar ook hier zit beweging in: opnieuw is het een Franse student in België die met zijn vraag om sociale bijstand een kwestie voor het Hof brengt die de lidstaten als exclusief nationaal beschouwen. En de aanval loopt dit keer via het burgerschap. De Franse student in België heeft volgens het Hof recht op sociale bijstand in zijn laatste studiejaar, omdat hij als EU-burger recht heeft op een zelfde behandeling als nationale onderdanen. Volgens de Studentenrichtlijn geldt dat lidstaten van EU-studenten kunnen verlangen dat ze aantonen te beschikken over voldoende middelen van bestaan op het moment dat ze aan hun studie beginnen. Als de financiële situatie tijdens de studie verandert heeft zo'n student, als burger van de EU, recht op gelijke behandeling. In Nederland, zo hebben verscheidene auteurs al betoogd, zou het wel eens kunnen zijn dat EU-studenten dan, in ieder geval in hun laatste studiejaar, recht hebben op volledige studiefinanciering.

Voor het hoger onderwijs geldt dat er zeker een indirecte invloed van Europa waar te nemen is, via de druk van het vrij verkeer van studenten. Lidstaten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs en studiefinanciering, zijn vrij om al hun studenten al dan niet een basisbeurs of een aanvullende lening te verstrekken. Ze moeten bij berekening van de kosten echter steeds meer rekening houden met het recht op gelijke behandeling van studenten uit andere EU-lidstaten. Dit heeft al geleid tot twijfels over de invoering van meeneembaarheid van de studiefinanciering.

Volksgesondheid is, evenals onderwijs, een terrein waarop de Unie alleen stimuleringsmaatregelen mag nemen en op een beperkt gebied wetgeving mag uitvaardigen. In het Verdrag is zelfs met zoveel woorden opgenomen dat 'de ver-

antwoordelijkheden van de lidstaten voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging volledig worden geëerbiedigd'. Je zou verwachten dat uitsluitend nationaal beleid bepaalt hoe het stelsel van zorgverzekering eruit ziet. Maar ook hier is er de invloed van Europa, via vrij verkeer en ook via de regels van eerlijke concurrentie.

Net als bij het onderwijs maken individuele gevallen voor het Hof van Justitie de Europese randvoorwaarden voor het nationale stelsel duidelijk. De laatste tijd zijn er enkele zaken geweest die de voorpagina van de landelijke pers haalden. Het begon eind jaren negentig, toen een Luxemburger zijn dochter een beugel in Duitsland wilde laten aanmeten, maar daarvoor geen toestemming kreeg van zijn zorgverzekeraar. Het Hof bepaalde dat dit toestemmingsvereiste in strijd was met de regels van het vrij verkeer, tenzij anders het financieel evenwicht van het sociaal zekerheidsstelsel aantoonbaar in gevaar komt. De gevolgen van deze ontwikkeling voor het Nederlands stelsel van vergoeding van zorg in natura werden druk bediscussieerd, maar de discussie is al weer achterhaald door Nederlanders die zich in het buitenland hebben laten behandelen en vervolgens de kosten op hun zorgverzekeraars verhaalden. Hun zaken kwamen uiteindelijk bij het Hof. De nu geldende regel is dat zorgverzekeraars geen toestemmingsvereiste kunnen stellen voor extramurale zorg (poliklinische behandeling). Ze kunnen dat wel voor intramurale zorg (opname), tenzij er wachtlijsten zijn. In dat geval wordt het voor Nederland lastig zich te weren tegen ziektekostenverzekeraars die noodzakelijke zorg in privé-klinieken elders bieden. Het gevolg kan zijn dat er toch, ondanks nationaal beleid gericht op gelijke toegang tot de zorg, een tweedeling ontstaat omdat niet iedereen zo'n particuliere verzekering kan betalen.

Ook de mededingingsregels spelen een rol op dit vlak: ziekenfondsen zijn ondernemingen die zich aan deze regels moeten houden. Zo kan het dat collectieve afspraken tussen ziekenfondsen en bijvoorbeeld huisartsen of fysiotherapeuten over tarieven gezien worden als prijsafspraken die in strijd zijn met de Mededingingswet. Ook met subsidie voor de zorgsector moet de overheid opletten. In principe is deze subsidie op te vatten als staatssteun, tenzij de subsidieverlening voldoet aan een aantal stringente voorwaarden omtrent transparantie en aangemerkt kan worden als compensatie voor het verlenen van diensten van algemeen economisch belang. De stringente voorwaarden komen uit een uitspraak van het Hof van Justitie.

Er is wel degelijk sprake van invloed van Europa op het nationaal beleid inzake zorgverzekering. Lidstaten zijn niet volledig vrij bij de inrichting van hun zorgstelsels, maar de "voortschrijdende Europese integratie heeft tot gevolg dat op terreinen als sociale zekerheidsstelsels lidstaten gedeeltelijk hun bevoegdheden moeten inleveren", aldus het Hof.

Het laatste bolwerk van nationale soevereiniteit, de bijstand, ligt intussen

ook onder vuur. Weer loopt de aanval via het vrij verkeer, ditmaal van EU-burgers. In een recente zaak heeft het Hof uitgemaakt dat een EU-burger die werk zoekt in een andere lidstaat in beginsel recht heeft op een bijstandsuitkering. Uitsluiting hiervan kan alleen als de lidstaat kan aantonen dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. In de zaak zelf kon de lidstaat in kwestie, het Verenigd Koninkrijk, aanvoeren dat de uitkering slechts geldt voor aanvragers die beschikbaar zijn voor de Engelse arbeidsmarkt en actief werk zoeken en voor wie er een werkelijke band met de Engelse arbeidsmarkt bestaat. De aanvrager in kwestie, een Amerikaan met tevens de Ierse nationaliteit, had niet zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk en had dus geen werkelijke band met de Engelse arbeidsmarkt. Het gevolg van de uitspraak in de zaak zelf is gering, maar op de langere termijn zou het wel eens zo kunnen zijn dat lidstaten bij de bepaling van de hoogte van de bijstandsuitkering ook rekening moeten houden met eventuele aanvragen van EU-burgers.

De algemene conclusie moet zijn dat Europa een sluipende invloed heeft op beleidsterreinen die beschouwd worden als exclusieve nationale aangelegenheden. Het verschijnsel is al aangeduid als 'euro-creep'. Het kenmerkende hiervan is de toevalligheid waarmee zaken bij het Hof in Luxemburg komen. Daar komen Europese randvoorwaarden voor nationaal beleid aan de orde, die vervolgens mede de inrichting van nationale studiefinancierings- en zorgstelsels bepalen. Vooral de indirecte Europese invloed op beleidsterreinen waar Europese wetgeving is verboden verloopt uitsluitend via de rechter. Dit is geen goede zaak, zelfs inderdaad 'creepy' te noemen. Beleidsbepaling is niet een zaak van de rechter, maar van de wetgever en de politiek verantwoordelijken. Er moet een duidelijke keuze gemaakt worden tussen ófwel volledige uitsluiting van Europese invloed op betrokken nationale beleidsterreinen door deze expliciet uit te zonderen van de regels van de Europese markt ófwel de Europese wetgever de bevoegdheid te geven wetgeving op de betrokken beleidsterreinen uit te vaardigen. Zolang deze keuze niet gemaakt is, ontkomt het nationaal beleid niet aan de indirecte, liberaliserende invloed van Europa.

Dr. Annette Schrauwen is universitair hoofddocent Europese integratie en Europees recht aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam.

## Frank Hilterman

### *De grenzen van Europa, een lokaal perspectief*

Sinds de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht en de daarop volgende verdragen is de invloed van de Europese Unie op het lokaal bestuur enorm toegenomen. In dit artikel zal allereerst in worden gegaan op de aard van de regelgeving waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Nagegaan zal worden of daarbij de grenzen van het mogelijke zijn bereikt of wellicht zelfs zijn overschreden.

#### *Europa en gemeenten*

Het is nog niet zo heel lang geleden dat decentrale overheden de ontwikkelingen binnen Europa bekeken vanuit het perspectief van buitenlands beleid. Daar was ook wel reden voor. De ontwikkelingen binnen de Europese Unie, of beter geformuleerd de 'Europese Gemeenschap' hadden vooral betrekking op het creëren van een gemeenschappelijke markt. Het is immers in de eerste pijler van de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, waar de wet- en regelgeving wordt gevonden die voor decentrale overheden van belang is. De tweede en derde pijler hebben voor deze overheden (nog) geen grote betekenis.

Gemeenten en provincies werden niet bij de totstandkoming van het beleid in de eerste pijler betrokken. Het was vooral een aangelegenheid voor de rijksoverheid. De invloed van Europese wet- en regelgeving op gemeenten en provincies was beperkt, althans dat dacht men. De eerste aanbestedingsrichtlijnen dateren immers al uit de jaren tachtig.

Een kentering in deze opvatting vond pas plaats in het begin van de jaren negentig. In het Verdrag van Maastricht werd decentrale overheden een adviseerende rol gegeven via het Comité van de Regio's en de invloed van de Europese Gemeenschap nam ook toe op terreinen waarop gemeenten en provincies een belangrijke rol spelen in de implementatie van beleid, bijvoorbeeld staatssteun, milieu, werkgelegenheid, regionaal economisch beleid etc.

#### *Europa als eigen rechtsorde*

In de bekende uitspraak van het Hof van Justitie over Van Gend en Loos<sup>1</sup> wordt aangegeven dat de communautaire rechtsorde een rechtstreekse bron van rechten en plichten vormt voor allen die zij betreffen ongeacht of het gaat om lidstaten of burgers. In het arrest Costa-Enel<sup>2</sup> wordt aangegeven dat het gemeenschapsrecht naar zijn aard autonoom is. Dit kenmerk van het gemeenschaps-

<sup>1</sup> Zaak 26/62 (Van Gend en Loos).

<sup>2</sup> Zaak 6/64 (Costa-Enel).

recht houdt volgens de rechtspraak van het Hof in dat de schepping, de gelding, de toepassing en de interpretatie van het primaire en secundaire gemeenschapsrecht alleen en uitsluitend bepaald wordt door het gemeenschapsrecht zelf en niet door enige norm van nationaal of internationaal recht. Het EG-verdrag vormt derhalve een autonome rechtsbron met als gevolg dat de lidstaten, instellingen en burgers onderworpen zijn aan het gemeenschapsrecht, zonder dat het nationale of internationale recht daar enige verandering in kan aanbrengen.<sup>3</sup>

In het arrest 294/83 (les Verts) wordt dit nog verder aangescherpt doordat het Hof aangeeft dat het EG-verdrag niet meer als een gewoon verdrag is te beschouwen maar moet worden aangemerkt als een constitutioneel handvest van een rechtsgemeenschap. Europa kan dus als een eigen rechtsorde worden getypeerd.

### *Positie van decentrale overheden*

In artikel 10 van het Verdrag wordt het bovenstaande nog eens versterkt. De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen. Dit artikel dat ook wel het artikel over de gemeenschapstrouw wordt genoemd is niet alleen van toepassing op de nationale overheden, maar ook op de decentrale overheden. In het arrest Constanzo<sup>4</sup> is dat nog eens expliciet aangegeven. Op basis van artikel 10 zijn de lidstaten, en dus ook de decentrale overheden, verplicht het primair en secundair recht na te leven.<sup>5</sup>

Gemeenten en provincies worden dus geconfronteerd met wet- en regelgeving waarop zij bij de totstandkoming maar een zeer beperkte invloed hebben gehad. Dat wringt. Dit komt vooral tot uiting bij de toch nog steeds beperkte belangstelling van decentrale overheden voor het Europees recht en de problemen die daarmee gepaard gaan.

Naast de onbekendheid met Europese regelgeving moet ook nog eens rekening worden gehouden met de onduidelijkheid van Europese regelgeving en misschien zelfs wel de onwenselijkheid van deze regelgeving. In de volgende paragraaf zal aan de hand van twee voorbeelden aangegeven worden waar naar mijn mening regelgeving is doorgeschoten, te weten staatssteun en milieubeleid.

<sup>3</sup> Barents, J. en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, (1998), Samson, Alphen a/d Rijn

<sup>4</sup> Zaak 103/88 (Constanzo).

<sup>5</sup> Hessel, B. en K. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, 1997, Tjeenk Willink, Deventer.

### *Grenzen van Europese regelgeving voor gemeenten*

Een van de belangrijkste onderdelen van het Europees beleid waar gemeenten rekening mee moeten houden is het Europees staatssteunbeleid. Een van de belangrijkste instrumenten in het kader van de interne markt zijn de staatssteunregels zoals deze zijn geformuleerd in de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-verdrag. Deze artikelen beperken een ondoelmatige inzet van publieke middelen. Dit komt de optimale allocatie van middelen binnen Europa ten goede, zodat de concurrentiekracht van de Europese Unie wordt verbeterd. Zo wordt voorkomen dat:

- lidstaten binnen Europa door middel van steunverlening met elkaar gaan concurreren om de vestiging van internationale bedrijven op hun grondgebied;
- nationale industrieën die het onderspit dreigen te delven door concurrentie van andere deelnemers op de Europese markt, door middel van steunverlening het hoofd boven water wordt gehouden;
- lidstaten nationale door middel van steunverlening bevoordelen, terwijl er een levensvatbare markt is waarop andere Europese deelnemers zonder overheidssteun opereren met als gevolg oneerlijke concurrentie en verdringing.

Op het eerste gezicht zijn dit uitgangspunten waartegen weinig is in te brengen en die ook volop worden ondersteund. Het grote belang ligt in het al dan niet ondersteunen van het bedrijfsleven. Daar is ook het meeste winnen. Het probleem bij de decentrale overheden doet zich echter met name voor bij subsidiëring van diensten van algemeen economisch belang, diensten die een overheid aanbiedt omdat zij dat van belang vindt voor haar grondgebied en haar burgers. Deze diensten kunnen zowel door een overheid als door de markt worden aangeboden.

De staatssteunregels leveren een spanning op tussen wat de Europese Unie kan en moet regelen en wat de autonome bevoegdheden zijn van nationale, regionale en lokale overheden. Het kan toch niet zo zijn dat een wethouder in De Bilt zich af moet vragen of een subsidie aan een muziekschool in strijd is met Europese staatssteunregels of een burgemeester in Smallerland zich af moet vragen of men wel een subsidie aan het zwembad kan geven. En helaas, deze vragen worden gesteld.

In een reactie op het groenboek *Diensten van algemeen belang* heeft de VNG de gelegenheid aangegrepen om de Europese Commissie er op te wijzen dat de huidige uitleg van de regelgeving tot gevolg heeft dat de schaarse tijd en middelen van de Europese Commissie teveel (dreigen te) worden opgeslokt door de behandeling van kleine gevallen en er te weinig tijd overblijft voor de gevallen die vanwege de omvang daadwerkelijk een verstoring van de Europese markt tot gevolg hebben. Daarnaast is opgemerkt dat bij het steeds breder uitleggen en beter toepassen van bestaande regelgeving de autonome bevoegdheden van decentrale overheden worden aangetast. Decentrale overheden moeten zelf

kunnen beslissen wat van lokaal of regionaal algemeen belang wordt geacht inzake bekostiging en subsidieverlening en hoe zij hiermee omgaan. In plaats daarvan moeten zij toestemming vragen aan de Europese Commissie. Dit laatste betekent dat door de steeds actievere toepassing van de staatssteunregels beslissingsbevoegdheden op een groot aantal terreinen van de lidstaten naar de Europese instellingen worden verlegd. In deze reactie is dan ook gepleit voor een vrijstellingsverordening voor lokale en regionale diensten. Gelukkig heeft de Europese Commissie snel gereageerd.

Recent is een aantal voorstellen in discussie gebracht over een verdere uitleg van de staatssteunregels, het Monti-pakket. In deze voorstellen geeft de Commissie aan bij haar afweging van het te formuleren beleid bureaucratische lasten te betrekken, het toezicht op staatssteun te willen verschuiven naar de meest concurrerende zaken, de rechtszekerheid te vergroten over de bekostiging van diensten van algemeen economisch belang en zoveel mogelijk rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel. Een van de voorstellen betreft het invoeren van een drempelbedrag van de maximale compensatie die een overheid kan geven. Als we uitgaan van een drempelbedrag van € 20.000.000,- dan kan met grote zekerheid worden aangenomen dat het overgrote deel van de subsidies die gemeenten geven niet meer behoeven te worden aangemeld. Daarnaast zou er een vrijstelling moeten komen voor bijvoorbeeld sociale huisvesting, werkvoorziening, onderwijs, gezondheidszorg infrastructurele voorzieningen etc. Als het drempelbedrag lager wordt dan zullen aan de lijst met uitzonderingen moeten worden toegevoegd: bibliotheken, musea, theaters en schuldhulpverlening. Als de Europese instellingen met deze voorstellen akkoord gaan dan zullen de grenzen, die mijns inziens ruim zijn overschreden, weer tot hun juiste proporties worden teruggebracht.

Een ander voorbeeld, waar ik overigens minder uitgebreid bij stil zal staan, is de Habitatrichtlijn. Ook deze richtlijn heeft veel onrust veroorzaakt. De richtlijn heeft tot doel de biologische diversiteit te waarborgen door het instandhouden van de natuurlijke habitat en de wilde flora en fauna op het grondgebied van de lidstaten waarop het verdrag van toepassing is. Alle overheden hebben van krijgen te maken met de doorwerking van deze richtlijn. Na aanwijzing van beschermingszones wordt het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ingezet. Het gemeentelijk bestemmingsplan en de Natuurbeschermingswet zijn in dit verband belangrijk omdat zij een bindende werking hebben. Inmiddels heeft de milieubeweging de richtlijn ontdekt en worden regelmatig bouwplannen gewijzigd, vertraagd of afgeblazen omdat op de desbetreffende plek diersoorten leven die voorkomen op de rode lijst van met uitsterven bedreigde organismen. Menig wethouder ruimtelijke ordening wordt in zijn of haar slaap geteisterd door de korenwolf, de boomkikker, de gierzwaluw, de kamsalamander, de noordse woelmuis en de zandhagedis. Het is de

vraag of de afweging om gebied uit te breiden niet een afweging is die op lokaal of regionaal niveau kan worden genomen. Ook op dat niveau zullen bij de afwegingen milieuaspecten moeten worden meegenomen.

Deze twee voorbeelden geven aan dat naar mijn idee de Europese regelgeving te ver is doorgeschoten, grenzen heeft overschreden of, om het anders te zeggen, te weinig rekening heeft gehouden met het subsidiariteitsbeginsel.

### *Subsidiariteit*

Het beleid van de Europese Unie is erop gericht de Europese samenleving, en hiermee bedoel ik de burgers van Europa, zo goed mogelijk te bedienen, waarbij als een van de uitgangspunten burgerssoevereiniteit wordt gehanteerd. Het beleid van de Europese Unie is op grond van het EG-verdrag dan ook gericht op het vrijmaken en transparant maken van markten en het bevorderen van marktwerking. Hiermee wordt de bevordering van consumentensoevereiniteit nagestreefd. De burger wordt er namelijk door in staat gesteld effectiever uit het aanbod te kiezen. Het bewerkstelligt de efficiëntie van het productieapparaat en de aansluiting van de productie op de voorkeuren van de burgers. Dat wat de overheid regelt, zijn diensten van algemeen belang, al dan niet in concurrentie met marktpartijen. Het algemeen belang spreekt zich hierin uit dat het aanbod en de verdeling niet worden geregeld via schaarsteverhoudingen en prijsvorming maar door het politieke proces van afweging van de belangen van de samenleving.

Indien burgerssoevereiniteit en daarvan afgeleid consumentensoevereiniteit de uitgangspunten zijn, kunnen we voor de invulling van subsidiariteit het volgende zeggen. Gegeven dat ieder individu uniek is en dus een eigen voorkeur heeft, dat zijn voorkeur daarnaast voor een groot deel wordt bepaald door zijn of haar sociale en fysieke omgeving, zijn naaste omgeving, moet het besluit over wat aan de markt kan of moet worden overgelaten of waarin de overheid moet voorzien, in principe zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen, de lokale overheid dus. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken als er dwingende redenen zijn om dat te doen. Op deze manier is oorspronkelijk het subsidiariteitsbeginsel ook vormgegeven.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat in werkelijkheid het vaak anders gaat. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel nadrukkelijk in het EG-verdrag is gedefinieerd, moet worden geconstateerd dat de toepassing nog wel eens te wensen overlaat. De bovenstaande voorbeelden hebben dat aangetoond.

In het fungerende verdrag wordt het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot de verhouding Europese Gemeenschap en lidstaten. Het concept constitutioneel verdrag opent echter wel mogelijkheden. In artikel 9, lid 3 is het als volgt verwoord: "Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover

de doelstellingen van het optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het aan de Grondwet gehechte Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien erop toe dat het beginsel volgens de in dat protocol vastgelegde procedure wordt geëerbiedigd.”

Daarmee is een belangrijke stap voorwaarts gezet, zeker ook omdat in het protocol is opgenomen dat de Europese Commissie voorstellen motiveert in het licht van subsidiariteit en evenredigheid door middel van een aan elk wetgevingsvoorstel gehecht subsidiariteitsmemorandum. De Commissie zal er ook rekening mee moeten houden dat alle financiële of administratieve lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

Bij een goede toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kunnen de problemen die ik hierboven heb aangegeven worden voorkomen. Het is dan wel van belang dat op Europees niveau maar ook op lidstaat niveau (inclusief de nationale parlementen) serieus met het beginsel wordt omgegaan.

De weerzin die tegen Europa bestaat wordt voor een deel bepaald door het gevoel dat Europa zich met zaken bezig houdt die op een lager bestuursniveau beter geregeld kunnen worden. Een juiste toepassing van subsidiariteit zal Europa moeten dwingen zich bezig te houden met die zaken die het inderdaad waard zijn om op Europees niveau afgehandeld te worden. Daarmee kunnen de juiste beleidsmatige grenzen van Europa beter worden getrokken en wordt voorkomen dat de burger ‘grensoverschrijdend’ beleid als een negatieve uiting van de Europese Unie ziet.

Frank Hilterman is binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verantwoordelijk voor Europese zaken.

## Gijsbert van Liemt

### *Kan de Europese welvaartsstaat succesvol concurreren in een open wereld-economie?*

De Europese economie en het Europees sociaal model staan onder druk. De economische groei is traag. De werkloosheid blijft hoog. De baan voor het leven staat op de tocht. Onzekerheid houdt de consumptie laag. Is toegenomen internationale concurrentie de oorzaak? Moet het mes in de sociale voorzieningen om de Europese economie weer aan de praat te krijgen? Of zijn juist andere maatregelen nodig? Wat is de rol van 'Brussel' en welke zijn de verantwoordelijkheden van de lidstaten om de Europese welvaart te behouden *en* succesvol te concurreren met de rest van de wereld?

Er zijn verschillende manieren om naar Europa te kijken: naar binnen ("wat te doen met al die nieuwe leden?"), of naar buiten ("met 25 tegen de rest"); wat ons bindt (het *acquis communautaire*), of wat ons scheidt (Schengengebieden, Euro-landen, en de anderen); terug ("nooit meer oorlog"), of vooruit ("gaat internationaal concurreren ten koste van sociale cohesie en de kwaliteit van de werkgelegenheid?").

Vooraf die laatste vraag houdt de gemoederen al jaren bezig. Logisch, want zowel de internationale concurrentie als de druk op de welvaartsstaat lijken alleen maar toe te nemen. Het was het centrale thema van het in 1994 gepubliceerde Europese *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*. Het staat ook centraal in de in 2000 door de EU gelanceerde 'Lissabon strategie'. Die strategie wil bereiken dat de EU binnen tien jaar "door duurzame economische groei 's werelds meest concurrerende en dynamische kennis economie zal worden met meer en betere banen en meer cohesie, en zonder dat dit zal leiden tot meer werkloosheid, sociale uitsluiting en armoede".

Sceptici geloven dat het niet eenvoudig zal zijn deze doelen (duurzame groei; concurrerend op wereld niveau; meer en betere banen; sociale cohesie) tegelijk te bereiken. Het probleem is niet uniek voor de EU. Alle hoogontwikkelde economieën worstelen in meer of mindere mate met hetzelfde probleem. De EU is verschillend omdat het gaat om een *groep* van landen die door markt-integratie en deels ook door een gemeenschappelijke munt hun lot aan elkaar verbonden hebben. Ze hebben een gezamenlijk doel (het behoud van de welvaartsstaat). Maar ze concurreren onderling, en individueel met de rest van de wereld. Samen (in Brussel) moeten ze maatregelen nemen, maar ook ieder voor zich.

De conventionele weg uit dit dilemma is te pleiten voor het creëren of stimuleren van activiteiten en goedbetaalde banen met een hoge productiviteit en een hoge toegevoegde waarde (uitgevoerd door mensen met een hoog oplei-

dingsniveau) die het mogelijk maken succesvol te concurreren *en* een hoog welvaartsniveau te behouden (*the high road*). Deze *high road* staat in tegenstelling tot de *low road* waarbij bedrijven en mensen puur op prijs met elkaar concurreren: lage prijzen, lage lonen, lage opleiding.

De *high road* strategie verdient een aantal kanttekeningen. Ten eerste is het opleidingsniveau in veel landen buiten Europa behoorlijk hoog en neemt het toe. De gedachte dat onderzoek en ontwikkeling alleen in 'westerse landen' kan worden (en wordt) gedaan is al lang achterhaald. Het *Indian Institute of Technology (IIT)* is van wereldklasse. In *Silicon Valley* werken duizenden Indiase ingenieurs. Sommige van 's werelds grootste informatietechnologie en telecommunicatie bedrijven hebben een topman uit India. Uitbesteding van IT activiteiten naar Bangalore neemt toe. Waarom zouden internationaal denkende ondernemers niet kiezen voor de *middle road*: hoog gekwalificeerd werk tegen een (relatief) lage beloning?

In de tweede plaats zijn de nieuwe EU-landen zelf lage lonenlanden. Een gemeenschappelijke EU-strategie van streven naar hoge lonen en hoge productiviteit zal maar in beperkte mate weerklank vinden in de nieuwe lidstaten. Velen hebben geen bezwaar tegen concurreren via de *low road*, als ze al een keus hebben. Zij profiteren van de vele bedrijven uit West-Europa en elders die hun arbeidsintensieve activiteiten naar deze landen hebben verplaatst. Maar op hun beurt zien zij hun positie bedreigd door de aantrekkingskracht van landen in Zuidoost-Azië en China die nog lagere lonen hebben.

Een derde en laatste kanttekening komt van de zich wijzigende leeftijdsopbouw in Europa en het feit dat bepaalde beroepsgroepen per definitie geen hoge opleiding vereisen. De vergrijzing zorgt ervoor dat het aantal werkenden zal afnemen. Een groter deel van de staatskas zal voor de gevolgen van de vergrijzing moeten worden gebruikt. Minstens zo ingrijpend is dat de vergrijzing meer menskracht zal vragen. De ouderenzorg, maar ook de horeca, kinderopvang en persoonlijke zorg hebben weinig hoogopgeleide mensen nodig. Naast het ideaal van de hoogontwikkelde Europese werknemer met de goedbetaalde baan zal er altijd behoefte blijven bestaan aan mensen voor wie zo'n hoge opleiding niet nodig is. Ook in de meest concurrerende landen blijven sectoren en beroepen bestaan die relatief laagwaardige arbeid gebruiken. Als dat een grote sector is (bijv. door de ouderenzorg) dan neemt het aantal mensen dat hoogwaardige arbeid kan verrichten en de concurrentiekracht in stand kan houden navenant af.

Het ideaal van sociale cohesie is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten en van Brussel. Sociale cohesie heeft meerdere dimensies. Solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden, tussen laagbetaalden en hoogbetaalden, en tussen arme en rijke regio's. Maar het omvat ook het streven naar economische groei en volledige werkgelegenheid, hogere arbeidsparticipatie

voor vrouwen, het verzekeren van een bestaansminimum aan iedere burger, en toegang voor allen tot goede scholing en gezondheidszorg.

Sommige van die doelen (inkomensverdeling, bestaansminimum, toegang tot goede scholing en gezondheidszorg) zijn duidelijk de verantwoordelijkheid van nationale overheden. De regionale dimensie is daarentegen een taak voor Brussel. Structuurfondsen ondersteunen zwakke regio's. In het verleden heeft de cohesie-gedachte vaak zwaarder gewogen dan de noodzaak internationaal te kunnen concurreren (denk aan de sanering van de staalindustrie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en, recentelijk, het laten drukken van Eurobiljetten in iedere deelnemende staat en niet daar waar dat het voordeligst en veiligst was). De vraag is of dit zo kan blijven.

In hoeverre kan 'Brussel' ook de concurrentiekracht verbeteren, of is dat exclusief een nationale verantwoordelijkheid? In het verleden werd wel gedacht dat overheden bepaalde industrieën of diensten konden stimuleren. Maar daar is men van teruggekomen. Geld is schaars. Ideologisch zit de wind tegen. Er zijn ook praktische redenen. Industriebeleid is moeilijk genoeg in een snel veranderende wereld waar nieuwe technieken, nieuwe organisatievormen, nieuwe concurrenten en nieuwe markten snel opkomen. Een *collectief*, door 25 landen in Brussel ontworpen, industriebeleid is praktisch onmogelijk.

Het gevaar van Brusselse initiatieven is ook dat de neiging bestaat vooral naar de goed geoliede lobby-machine van grote bedrijven te luisteren. Natuurlijk is het nuttig om de mening van de ERT (*European Round Table of Industrialists* - de club van Europese Multinationals) te weten. Maar de grote, internationaal opererende bedrijven zijn al geruime tijd bezig zijn om in Europa arbeidsplaatsen af te bouwen. Winsten worden vooral buiten de Unie geïnvesteerd. Minstens zo belangrijk is het daarom om naar het midden- en kleinbedrijf en naar jonge startende ondernemers te luisteren. Maar ook dat lijkt vooral een nationale verantwoordelijkheid. Wat weerhoudt hen te investeren? Welke kennis missen zij? Welke nationale en Europese regels vinden zij hinderlijk?

Wat regelgeving betreft is er op Europees niveau reden voor pessimisme. Ieder van de Eurocommissarissen zal zijn of haar bestaansrecht willen bewijzen door nieuwe initiatieven te nemen. Het zal een hele klus worden om nieuwe regels tegen te houden. Analoog aan wat in de WTO bepleit wordt, zou men zelfs kunnen denken aan een *assessment round*, het kritisch tegen het licht houden van bestaande regels.

De 'Lissabon strategie' van de EU voorziet in een regelmatige *peer review* waarbij lidstaten bij elkaar komen om te leren van de ervaringen van anderen. Dat is zeker nuttig maar roept ook vragen op. In hoeverre kunnen de Eurozonelanden (met hun beperkte monetaire autonomie) leren van landen buiten de Eurozone? Is de goede prestatie van kleine landen relevant voor het oplossen van de problemen van grotere landen? Moet de *peer review* zich beper-

ken tot EU-landen? En is er ook niet veel te leren van andere landen, zoals de VS en Japan, of van nieuwe industrielanden die succesvol bleken in het tegelijk bereiken van hoge economische groei en behoud van sociale cohesie?

De vraag is ook of de in Lissabon ingebouwde buffers (commissie, lidstaten) nodig en nuttig zijn. Is leren (ook leren van elkaar) geen permanent proces? Veel *best practice* kan sneller en goedkoper beschikbaar worden gemaakt buiten de EU om, of door het op of via de EU-website voor iedereen direct toegankelijk te maken. Dat zou een goede gelegenheid zijn om de EU-website meer gebruiksvriendelijk te maken.

De EU kan nog meer doen: het versneld wegnemen van de laatste hinderpalen naar een geïntegreerde binnenmarkt voor goederen en diensten; het bevorderen van de arbeidsmobiliteit in Europa door onderlinge erkenning van diploma's en betere Europa-wijde informatie over vraag en aanbod van banen; het stimuleren van export, door EU-vertegenwoordigingen in snelgroeiende derde landen meer hulp te laten bieden aan exporteurs en potentiële exporteurs.

Maar de onvermijdelijke conclusie is dat een EU van 25 landen veel, en meer dan in het verleden, zal moeten overlaten aan de markt en aan de lidstaten. Dat is geen ideologische keus maar een keus ingegeven door praktische overwegingen. Veranderingen binnen en buiten de EU gaan snel. Overeenstemming bereiken met 25 leden zal tijdrovend zijn.

De grotere subsidiariteit zal meer beslissingsmacht terugbrengen bij de nationale parlementen en bij de gewone burger, die zich de laatste tijd van Brussel lijkt af te keren. Velen zijn ongelukkig met het democratisch tekort in de besluitvorming van de Unie. Zij vragen zich af wie (raad, commissie, parlement), wat, waarom beslist, en waarom het besluitvormingsproces niet meer in het openbaar gebeurt.

Of het scepticisme van de burger ten aanzien van de EU ook verband houdt met de druk op de welvaartsstaat valt nog te bezien. Eerst zal duidelijk moeten worden wat er precies met die welvaart aan de hand is. Hoe is de ontwikkeling van de reële lonen, en hoe die van starters op de arbeidsmarkt; hoe staat het met de ontslagversoepeling, de jeugdwerkloosheid, de werktijden etc. Pas dan kan bekeken worden in hoeverre die ontwikkelingen verband houden met de internationale concurrentiepositie en wat die relatie precies is.

Van werkgeverszijde worden veel proefballonnen opgelaten: minder ontslagbescherming; meer flexibele werktijden; lager minimum loon; minder genereuze sociale voorzieningen. Deze zouden allemaal de internationale concurrentiekracht bevorderen. Sommige van die elementen raken de essentie van de welvaartsstaat. Andere niet. Daar staat tegenover dat het effect op de concurrentie van sommige van die voorstellen nog bewezen moet worden. Hoever moet het minimumloon zakken om weer concurrerend te worden? En om te concurreren met wie?

De afkalvende welvaart en de tanende concurrentiekracht in West-Europa komen misschien wat onverwacht voor degenen die Europese integratie nog steeds associëren met hogere welvaart (en er zijn natuurlijk behoorlijke verschillen per land). De vraag is wat er aan kan worden gedaan. Voor een deel is het een macro-economisch probleem en in de Eurozone dus een gemeenschappelijk probleem. Maar voor een groot deel moet de oplossing nationaal worden gezocht. Een hoog scholings- en opleidingsniveau lijkt het minimum. Het is ook goed om van de ervaring van landen buiten de EU te leren. Daar gaat het hard. De conclusie van de 1994 *White Paper* blijft onverminderd geldig: "Het is waar dat wij veranderd zijn, maar de rest van de wereld is nog meer veranderd".

Gijsbert van Liemt is een zelfstandig gevestigd internationaal econoom.

## Joost Smiers

### *Het voeden van onze nieuwsgierigheid - Europese cultuurpolitiek*

Belofte maakt schuld. We kunnen niet ontkennen dat er in het begin van de jaren van de negentig van de vorige eeuw door regeringsleiders ruimhartig met beloftes gewapperd is, waardoor het Europa van de Gemeenschap telkens op papier omvangrijker werd. Of dat verstandig was, is nauwelijks meer een relevante vraag. Of Europa zo veel uitbreidingen verstouwen kan, de tijd zal het leren. Wat eigenlijk alleen telt is dat er beloftes gedaan zijn. Die niet nakomen zet, begrijpelijk, kwaad bloed. Dat is geen prettig vooruitzicht. Verbitterde burens, voorkom het. De enige legitieme reden om een land buiten boord te houden is als het evident niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. Dus ook Turkije is, binnen die conditie, in principe welkom.

Zo'n forse uitbreiding is een mooi moment om tegelijk de Europese Unie in een groot aantal opzichten te herijken, want er zal veel op de schop moeten. Dat creëert meteen veel mogelijkheden om van deze regio in de wereld een goed leefbare plek te maken. Dat is een uitdaging die ongekend prachtig, boeiend en plezierig is, hoe moeilijk ook. Een van de terreinen die binnen de grote Europese context, in politiek opzicht, opnieuw tegen het licht gehouden moet worden is dat van cultuur, en daarmee bedoel ik het gebied dat de artistieke culturen in onze samenlevingen omspannt.

Dat behelst het werk van de kleine theatergroep tot de wervelende musical die half Europa in z'n ban heeft; het is het terrein van de modevormgeving en de poëziebundel; porno valt er onder - want dat is toch theater en beeldcultuur! -, Bach, de orkesten en de straatmuzikant. In dit gebied zien we grote kabelmaatschappijen uitgroeien tot aanbieders van programma's; we zien wapenfabrikanten als Lagardère en Dassault in Frankrijk via overnames en aankopen diep doordringen in de boekensector, maar in dat zelfde Frankrijk zijn we er ook getuige van dat er enorme krachtsinspanningen verricht worden om het filmmaken *in* Frankrijk te behouden en te behoeden. Ik spreek nooit over "de" Franse film, of, bijvoorbeeld, over "de" Zweedse literatuur. Als het goed is, worden in al onze landen veel verschillende soorten films gemaakt en romans geschreven, die niet onder één nationale noemer te brengen zijn.

Met deze kleine rondwandeling door cultureel Europa ontwaren we enkele zaken die zorg vragen, ook in politiek opzicht, ook in Europees-politiek opzicht. Dat is bijvoorbeeld de vraag of giga-grote producties en evenementen niet alle aandacht wegzuigen van de grote verscheidenheid die kunstenaars en kunstenaressen in feite creëren en opvoeren. Waarom is die veelheid zo interessant en belangwekkend? Ja, waarom? Klip en klaar: omdat de democratie van ons vraagt dat vele stemmen, zeker ook in artistiek opzicht gehoord, bediscussieerd,

geliefd of gehaat kunnen worden. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens doet daar nog een schepje bovenop: iedereen moet het recht hebben op toegang tot de middelen van de communicatie en kunnen deelnemen aan het culturele leven van zijn of haar gemeenschap. Dat is dus geen recht dat voorbehouden is aan de president-directeuren van enkele culturele conglomeraten of aan Berlusconi alleen.

In het gebied van de kunsten worden gevoelens en sentimenten aangehaakt die mede bepalen wie we zijn, wat we mooi vinden, of als verwerpelijk beschimpen; het is de muziek waar we op dansen, of de psalm die door de kerk schalt; het is de beeldcultuur van de reclamemaker die ons geen ogenblik alleen laat en die zó veel verontwaardiging oproept dat in de Parijse metro billboards door actiegroepen vernietigd worden; het zijn de honderden amateurkoren en het kunstonderricht in al z'n gedaantes; het is de filmkritiek, of het ontbreken van serieuze analyses van audiovisuele creaties waar jaren aan gewerkt is en waar, eventueel, tientallen miljoenen dollars in geïnvesteerd zijn en die op z'n minst op het netvlies blijven hangen, of waarschijnlijk zelfs forse sporen van invloed nalaten in de gemoedsgesteldheid van de kijker of kijkster.

Het terrein van de kunsten is niet het speekwartier van onze samenlevingen. Er zijn grote financiële belangen mee gemoeid. Het raakt de kern van de vrijheid van meningsuiting die soms misschien op gespannen voet staat met het begrip verantwoordelijkheid. Het is een sector waar honderdduizenden mensen werk verrichten, meestentijds slecht betaald en sociaal kwetsbaar. In de kunstensectoren zijn dramatisch grote veranderingen op til, mede door de digitalisering. De wijze van voortbrenging van artistiek werk krijgt gans andere dimensies, de distributiekkanalen veranderen op slag en de arbeidsverhoudingen krijgen geheel nieuwe vergezichten.

Muzikanten, bijvoorbeeld, hoeven niet meer afhankelijk te zijn van grote platenmaatschappijen om hun geluk te beproeven. Die maatschappijen zijn ondertussen verworpen tot reuzen op lemen voeten die zich wel erg veel van ons gezamenlijk muzikale domein toeëigenen, wat door het publiek afgestraft wordt bij het digitaal uitwisselen van muziek. Alleen al vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is het riskant en bizar dat het wel en wee van miljardenondernemingen - en dat zijn de culturele conglomeraten - afhangt van het succes van een enkele ster, bestseller of blockbuster. Als die het zouden laten afweten dan hebben we een zinkend schip dat een spoor van kapitaalvernietiging door de wereld trekt. Inderdaad, door de wereld, want het kapitaal dat als onderlegger fungeert voor het grootschalig cultureel ondernemen komt overal vandaan.

Het is duidelijk dat het koesteren van waarden als culturele democratie en verscheidenheid een andere oriëntatie van de culturele markt vereist dan die zich in de laatste decennia aan het ontwikkelen was. Het is ook zonneklaar dat er een infrastructuur gecreëerd moet worden die respect voor verscheidenheid

van inhouden en van eigendomsverhoudingen zwaarder laat wegen dan de drang naar conglomeraatvorming. In mijn *Artistic Expression in a Corporate World. Do We Need Monopolistic Control?* doe ik daar voorstellen voor: wat betreft het aanzienlijk beperken van het eigendom van de middelen van communicatie; wat betreft het stellen van regels die garanderen dat de culturele verscheidenheid voor het publiek zichtbaar en hoorbaar wordt en een rol kan spelen in het publieke leven, en wat betreft de verantwoording die culturele ondernemingen zouden moeten afleggen over hun reilen en zeilen. Maar dat zijn voorstellen. Die moeten omgezet worden in politiek beleid. Als we ervan uitgaan dat elke markt altijd geregeld is (ook de zogenaamde vrije markt die door het neoliberalisme gepropageerd wordt), dan is het geen verwerpelijk idee dat de culturele markt op een andere manier geregeld wordt dan nu het geval is, namelijk ten gunste van culturele diversiteit. Om dat te doen hebben we een sterk Europees cultureel beleid nodig.

Dat hebben we ook nodig om in Europa de boel een beetje bij elkaar te houden, om de woorden van Job Cohen te parafraseren toen hij sprak over zijn taak als burgemeester van Amsterdam. Wat bedoel ik hiermee? Het leek erop dat ik in dit begin van dit artikel nogal luchthartig schreef over de uitbreiding: belofte maakt schuld en laten we voorkomen dat we ongemakkelijk nabuurschap krijgen met landen die afgewezen worden als lid van de EU. Zo simpel is het natuurlijk niet, zoals het al niet eenvoudig is met mensen van verschillende komaf in het huidige Europa van de Gemeenschap samen te klonteren. De weg waar we opgaan is het vormen van een nieuwe staat, de Republiek Europa - of noem het een gemeenschap van landen -, waar een enorm verschil bestaat tussen rijk en arm binnen landen en tussen landen. Waar ecologisch nogal wat op te lossen valt. Waar de overheersing van alleen-maar-commerce teruggedrongen moet worden. Waar ernstige criminaliteit een voet tussen de deur zet. Waar met de nieuwe buurlanden gepoogd moet worden in vrede samen te leven. Waar we van mogen vragen dat het een mondiaal tegenwicht vormt tegen de praktijken van de VS zoals die nu functioneert. En dit zijn maar enkele van de uitdagingen waar deze grote Europese Unie voor staat.

In een situatie waar aan de lopende band moeilijke en ingrijpende beslissingen genomen moeten worden die alleen maar een draagvlak kunnen verwerven als er uitbundig over gediscussieerd wordt, in zo'n situatie is het van eminent belang de artistieke communicatie tussen de volken van Europa en tussen alle sociale geledingen die daar huis houden vlot te trekken. De kunsten vertellen over wie we zijn, hoe we de werkelijkheid interpreteren, hoe we onze gevoelens verbergen en wat ons plezier is. Artistieke creaties kunnen het onzegbare enigszins aan de oppervlakte brengen. Ze zijn het gebied waar in taal, in muziek, in beelden en in bewegingen communicatie tussen mensen op gang gebracht kan worden die anders zou blijven haperen. We moeten niet al te romantisch

doen over de kunsten. Het is ook een domein waar conflicten en ongenoegens hoog kunnen opspelen. Het voordeel daarvan is dat het maar gezegd is, dat we weten waar over en weer de gevoeligheden bijna teugelloos zijn. Die kunnen geheeld worden en dat kan een voorbode zijn voor het echte gesprek.

Bovendien, wat is er niet aardiger dan kennis te kunnen nemen van wat kunstenaars en kunstenaressen in een continent met zo veel verschillen uitspoken. Wat brengen ze te berde? Het kan onze nieuwsgierigheid voeden. Dat is een capaciteit die we hard nodig zullen hebben in dit deel van de wereld waar we zo weinig van elkaar weten en waar we zo veel ingrijpende beslissingen samen moeten nemen, of we het willen of niet. Er is dus alle reden om de culturele uitwisselingen in Europa, tussen de culturele professionals in de lidstaten en de buurlanden, vaart te geven. Dat kan alleen maar in gezamenlijkheid waarvoor een Europees cultuurbeleid nodig is. Zoals gezegd, dat is ook nodig om de invloed van culturele giganten tot normale proporties terug te brengen en de markt bij te sturen ten gunste van de verspreiding van de culturele verscheidenheid die kunstenaars en kunstenaressen in feite maken, dansen, filmen, schrijven, spelen, schilderen en ontwerpen.

Er bestaat een misverstand dat de Europese instituties - commissie, raad en parlement - zich niet met cultuur mogen inlaten. Dat zou een terrein zijn dat vrijwel alleen bij de lidstaten hoort. Ten aanzien van concrete subsidieverlening is dat waar, maar in de gevallen die ik hier genoemd heb (het betugelen van grote culturele ondernemingen, het regelgeven ten gunste van de verspreiding van culturele diversiteit, het bevorderen van culturele samenwerking tussen de lidstaten en met buurstaten, het wegtrekken van cultuur uit de Wereldhandelsorganisatie WTO) is er wel degelijk een rol weggelegd voor de Europese Unie. Dat blijkt onomstotelijk bij een hernieuwde lezing van het culturele artikel in het Verdrag van Maastricht (artikel 128), in het Verdrag van Amsterdam (artikel 151) en in de aanstaande Grondwet (artikel 181).

Een serieuze lezing van de opeenvolgende artikelen 128, 151 en 181, die van lid 1 tot en met 4 vrijwel identiek zijn, laat zien dat Europa wel degelijk een actieve rol móét spelen ten gunste van de bevordering van culturele diversiteit, en culturele samenwerking móét stimuleren tussen de lidstaten alsmede met de buitenwereld. Lid 1 houdt een plicht in voor de Unie zelf: "De Unie draagt bij tot de ontplooiing van culturen van de lidstaten..." In de Engelse tekst staat er zelfs: "The Union shall contribute..." Er is geen misverstand mogelijk: de Unie moet iets doen. In hetzelfde lid 1 wordt gezegd dat de Unie ook de nadruk moet leggen op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed, uiteraard van verleden én heden.

Lid 2 gaat hier op door en zegt: "Het optreden van de Unie is erop gericht de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden te ondersteunen en aan te vullen". Daar wordt

onder meer genoemd “culturele uitwisseling op niet-commerciële basis” en “scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector”. Lid 3 doet er nog een schepje bovenop door de Unie en de lidstaten de taak te geven de samenwerking met derde landen en internationale organisaties te bevorderen.

Lid 4 spant de kroon wat betreft de verantwoordelijkheid die de Unie zelf heeft voor cultuur: “De Unie houdt bij het optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Grondwet rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.” Vanaf Maastricht is deze zin, dit gebod, aan de laars gelapt. Hoe jammer, want er ligt een enorme culturele rijkdom in verwoord: voordat door de Europese Unie een maatregel genomen wordt, op welk terrein dan ook, moet expliciet bekeken worden hoe die zal uitpakken voor de culturele verscheidenheid.

Wat moet de Europese Unie, indachtig haar culturele artikel, zoal doen? Bijvoorbeeld, zoals al aangegeven, zorgen dat de uitwisseling tussen de in de cultuur werkzamen in de lidstaten tot stand komt. Men hoeft, om ons tot het terrein van de film te bepalen, niet geheel door Hollywood verblind te zijn om met recht te eisen dat de Europese Unie de distributie van de honderden in Europa gemaakte films tot een speerpunt van haar beleid maakt. De informele netwerken waar kunstenaars en hun instellingen elkaar en elkaars werk leren kennen moeten door de Unie ruimhartig gesteund worden.

In de overgangsfase moeten de nieuwe lidstaten alle denkbare steun krijgen om hun culturele leven op peil te houden. Willen we in vrede leven in Europa dan moeten we onze burens - Rusland, Turkije, Israël en de Arabische landen - goed leren kennen. Hoe kan dat beter dan door artistiek verkeer? Bevorderen dus. We moeten ons ernstig afvragen of de WTO, die erop gericht lijkt culturele diversiteit uit te bannen, wel de geschikte plek is om cultuur te huisvesten: cultuur moeten we dus weer terugbrengen naar Unesco en we moeten daar het tot stand brengen van een Conventie over Culturele Diversiteit van harte ondersteunen.

Kortom, de Europese Unie heeft een prachtige rol te vervullen bij het installeren van een juridische en organisatorische infrastructuur in Europa die monopolisering van de culturele productie, distributie en promotie uitbant; die bevordert dat lokaal artistiek leven weer een kans krijgt; en die met name de culturele uitwisseling tussen de verschillende delen en volken van Europa in een hoge versnelling brengt.

Joost Smiers is lector politicologie van de kunsten aan de Hogeschool voor de Kunsten Utrecht en auteur van onder meer *The role of the European Community concerning the cultural article 151 in the Treaty of Amsterdam*, Utrecht 2002 (HKU),

*Arts Under Pressure. Promoting Cultural Diversity in the Age of Globalization*, London 2003 (Zed Books), en *Artistic Expression in a Corporate World. Do We Need Monopolistic Control?*, Utrecht 2004 (HKU).

## Loubna el Morabet en Diana van Vugt

### *Het Europese publieke domein: de Europese moslimburger als grens?*

We beperken ons in het kader van dit artikel tot de positie van moslims in Europa, hoewel de historische lijn in de beeldvorming over moslims en de 'islamitische wereld' zeer interessant is en kan leiden tot meer inzicht in de vraag naar de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie en dus het vraagstuk van de buitengrenzen van Europa. In dit betoog richten we ons op de rol die het Europese publieksdomein kan spelen voor de positie van moslimburgers in Europa. In het bijzonder gaat onze aandacht uit naar het publieke debat en hoe de beeldvorming over moslims tot uitdrukking wordt gebracht. Vervolgens wordt stilgestaan bij vragen die dit debat oproept en worden sociaal-wetenschappers uitgenodigd zich meer op de voorgrond te begeven van het publieke debat. Ten slotte wordt onze oplossing voor de problematische positie van moslimburgers gepresenteerd in een open benadering van democratie en rechtsstaat en een invulling van het publieke domein waarbij de rol van Europees burgerschap van cruciale aard is.

#### *Schets van het publieke debat*

Als we kijken naar de positie van moslims in Europees perspectief en we nemen Nederland als casus dan valt het volgende op: in de afgelopen twee decennia heeft zich een verschuiving van doodknuffelen naar doodknuppelen afgetekend. De voorstanders van een multiculturele samenleving hebben zich lange tijd 'ongevraagd' als advocaten van de zielige allochtoon opgesteld. De slachtoffers van de ongelijke kapitalistische wereldorde moesten door goedwillende socialisten tegen de boze buitenwereld beschermd worden. Hierbij werd voorbij gegaan aan de ondernemende geest van de desbetreffende groep gastarbeiders (want daar hebben we het hier over).

De nadruk lag in de eerste instantie op de sociaal-economische omstandigheden om snel plaats te maken voor culturele verschillen, vooral wat betreft religie. De culturele verschillen werden op prijs gesteld met het ietwat naïeve geloof van het 'we kunnen van elkaar leren-idee'. De ander werd gecreëerd om een positief zelfbeeld te helpen construeren. Al snel groeide de negatieve beeldvorming over de islam naar aanleiding van ontwikkelingen in het buitenland zoals de revolutie in Iran, maar ook door de toenemende zichtbaarheid van de islam in Europa (hoofddoekjes, baarden, moskeeën...enz.).

Als gevolg van de combinatie van deze factoren barstte in Nederland halverwege de jaren negentig het multiculturele drama uit. Maar goed ook, want de geest kon eindelijk uit de fles! Velen voelden zich beknelde in hun vrijheid van meningsuiting door het keurslijf van 'de linkse kerk' en de toen heersende poli-

tieke correctheid. Pim Fortuyn's uitspraken over de achterlijke islamitische cultuur klonken menigeen als muziek in de oren. Eindelijk werd het hardop gezegd: de islam en de westerse cultuur konden niet verenigd worden. We hebben hier te maken met een vijfde colonne die ieder moment de wapens of in dit geval de bommen ter hand zou nemen. Gebeurtenissen als 11 september en de vele aanslagen elders daarna en meer recentelijk de aanslagen in Spanje werden met afschuw, ongeloof en angst gadeslagen.

Tegelijkertijd stapelen de opinies en columns in kranten, tijdschriften en televisieprogramma's zich op. Paul Cliteur, de grote pleiter voor de westerse universele verheven waarden trekt zich uit angst terug uit het publieke debat (althans qua zichtbaarheid op het kleine scherm). Tegelijkertijd publiceert hij zijn boek, *Tegen de decadentie: de democratische rechtsstaat in verval*, waarin hij de westerse superioriteit predikt die hij terugvoert naar de Romeinse en Griekse oudheid waarbij hij een selectief geheugen hanteert. Diezelfde Romeinen en Grieken betitelden zijn voorouders als barbaren en hadden nauwe banden met de Noordafrikanen die hij nu als barbaren ziet (overigens is de door hem 'aangehaalde' Augustinus een Noordafrikaan van Berberse afkomst). Veel Griekse wetenschappelijke en filosofische literatuur is via moslimhanden (in dit verband beter bekend als de Moren) tot de Europese gekomen, waardoor de zo gekoesterde verlichting mede mogelijk werd. Niettemin wordt de kleinkinderen van die zelfde moslims nu verweten geen verlichting te hebben ondergaan. Scheiding van kerk en staat in de islam is volgens neo-oriëntalisten in het publieke debat onmogelijk. De islam als uitgangspunt en verklaringsmodel wordt in de vorm van gedateerde interpretaties ter hand genomen, zoals dat ook gebeurt door militante moslims met de koran ter legitimering van hun 'heilig' doel.

Er tekent zich echter ook een andere ontwikkeling af. Vóór de institutionalisering van de islam zich in Europa heeft voltrokken, doet zich een sterke de-institutionalisering van de islam in Europa voor. Meer dan het kamp van de essentialisten en universalisten lief is, heeft zich een seculiere individualistische islambeleving in gang gezet. Oriëntalisten zoals Hans Jansen zien hun gekoesterde anarchisme van *Dâr al-Harb* (het gebied van de oorlog) versus *Dâr al-Islam* (het gebied van de vrede/de islam) in rook opgaan en klampen zich vast aan neo-oriëntalisme.

Want in tegenstelling tot de beweringen van Bolkestein en de zijnen hebben moslims zich wel degelijk aangepast aan de moderne wereld. Sterker nog, moslims in Europa en elders in de wereld maken gebruik van zeer moderne communicatiemiddelen om hun eigen 'islam' vorm te geven. Binnen zeer korte tijd wisten twee Franse moslima's een groot protest op te zetten tegen het vermeende verbod op het dragen van hoofddoeken op openbare scholen. Weliswaar is er in die wet een verbod opgenomen tegen het dragen van elk religieus symbool van kruis tot keppel tot hoofddoek, maar iedereen weet dat het

in het bijzonder gericht is tegen de sluiers van de moslima's. In het besluit van Frankrijk tot een dergelijk verbod komt helder de dubbelzinnigheid naar voren ten aanzien van de ander in ons midden. De moslims in Europa worden als een grens ervaren. Voor Frankrijk was het, op grond van haar constitutie, mogelijk om een dergelijke wet uit te vaardigen, Nederland daarentegen probeert zich in allerlei bochten te wringen om de islam en moslims onder staatscontrole te krijgen zonder daarbij de godsdienstvrijheid en vrijheid van bijzonder onderwijs aan te tasten voor andere religies. Islam als een van de religies die binnen de Europese grenzen voorkomt geniet thans nog een ambigue positie.

Terwijl wetenschappers wijzen op hoe weinig gegevens er bekend zijn over moslims in Europa en hun ontwikkeling, blijkt uit opinies en columns hoeveel men meent te weten over deze minderheid in Europa. Shadid en Koningsveld hebben zich gebogen over de oorzaken van negatieve beeldvorming over islam en moslims in Europa. Hun conclusie is dat het een sterk historisch gegroeid proces is van projectie van negatieve beelden op de ander, gevolgd door een structurele handhaving van deze beelden. De media hebben het oude oriëntalisme verinnerlijkt en vervallen bij iedere bedreigende gebeurtenis in simplificaties. Daarbij wordt sensatie niet geschuwd. Immers, goed nieuws verkoopt niet en nuance is in de uitverkoop!

Naast het zoeken naar oorzaken van de negatieve beeldvorming wijzen Shadid en Koningsveld op hiaten in onze kennis over de moslims in Europa. Wie zijn deze moslims en hoe zien zij zichzelf? Dezelfde vraag stelt ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in andere bewoordingen. Zij vragen daarnaast aandacht voor het gebrek aan een Europese visie ten aanzien van de moslims en de moslimwereld. Er wordt wel vastgesteld dat de islam in Europa een sociaal gegeven is en zich als een religie als andere in Europa manifesteert. Er wordt zelfs gesproken over een 'europeanisering' van de islam in Europa. Dit toekomstbeeld zien we ook terug op de trendsite van FORUM. Daar komt duidelijk een soortgelijke lijn naar voren als in het werk van Olivier Roy over de ontwikkelingen onder de Europese moslims.

Zowel de liberalisering van de islam als fundamentalisme wordt waargenomen onder de tweede generatie moslimmigranten in Europa. In de liberale islam wordt de beleving van islam als religie een privé-zaak. De tweede variant die zich aftekent is conservatief van aard en dient als een mechanisme van weerstand tegen het 'vijandige' westerse secularisme. Zelfs Bolkestein heeft gesteld dat er een groeiend secularisme is onder de moslims (Bolkestein, 1998: 241). Wat ons betreft moet er aandacht gekomen voor beide uitingsvormen.

Antropologen hoeven niet langer een lange reis te ondernemen om de ander te bestuderen. Dat kan in ons midden en daar wordt ook een beroep op gedaan! Zij en andere sociaal-wetenschappers kunnen mythes bestrijden en zo bijdragen aan een realistischer beeld van de vermeende 'bedreiging' van moslims

en islam. Of het glazen plafond van de stigmatisering van moslims is bereikt moet nog blijken. Wij vermoeden het tegendeel en zien heil in het zo geprezen democratische karakter van Europa!

*Het publieke domein als veld van interactie*

Gezien deze tendens van 'othering' van Europese moslims, is de vraag hoe het debat op Europees niveau op een eerlijker wijze gevoerd kan worden. Hoe genereren we met andere woorden *equality of arms* als voorportaal van emancipatie? Daadwerkelijk gelijkwaardig burgerschap voor eenieder, inclusief moslims? Want, zoals reeds eerder gesteld, de stemmen van Europese moslimburgers, inmiddels een significante Europese bevolkingsgroep, worden nochtans weinig gehoord ofwel geïnterpreteerd als een bedreigende of op zijn minst onwetende bemoeienis met een debat waarvan zij eigenlijk het leidend en lijdend voorwerp van zijn. Een uitzondering is de openlijk tot het verlichtingsgeloof bekeerde Afshin Ellian.

Voorwaarde voor een Europees debat op voet van gelijkwaardigheid is dat er een zekere binding bestaat tussen Europese burgers, op grond waarvan zij de dialoog aangaan. Hoewel gereede pogingen worden gedaan met het tot stand brengen van een Europese grondwet, is Europa voor de meeste Europeanen thans nog ver verwijderd van de directe belevingswereld. Niet verholen kan worden dat Europa nog steeds voornamelijk een economische alliantie is in een culturele en politieke situatie van verdeeldheid.

Dat met name West-Europa sporen van een zekere culturele eenheid vertoont in de vorm van onder meer een overwegend christelijke traditie en de filosofische en politieke verlichting, neemt niet weg dat ze gekenmerkt wordt door een grote interne verdeeldheid in geopolitieke en culturele zin. Recentelijk was deze bijvoorbeeld duidelijk in de verlammeende onenigheid binnen de Europese Unie over de oorlog in Irak en de discussie over de stemmenweging bij Europese besluitvorming in het kader van de Europese grondwet.

Als er geen sprake is van openlijk conflict, dan zijn er nog altijd de aanzienlijke nuanceverschillen die ervoor zorgen dat bepaalde gedeelde waarden verscheidene lokale toepassingen kennen. Neem bijvoorbeeld het reeds aangehaalde *laïcisme* in Frankrijk en de pluralistische traditie van Nederland. Beide zijn een weerslag van de gedeelde waarden van overheidsneutraliteit en de scheiding van kerk en staat, doch zij komen op een heel andere wijze tot uitdrukking. Ook cultureel gezien draagt Europa nog duidelijk sporen van verdeeldheid. Zo is nog duidelijk de 'eindstand' van de grote godsdienstoorlogen zichtbaar in landen met een overwegend katholieke respectievelijk protestante signatuur. Om over de taalverschillen nog maar niet te spreken. De opmars van het Engels als internationale politieke en wetenschappelijke voertaal doet tot op heden weinig af aan het belang van lokale Europese talen in het dagelijkse leven van de

meeste Europese burgers. Bijgevolg is de identificatie overwegend nationaal of lokaal.

Dit blijkt ook duidelijk uit de strijd van de grote lidstaten om een leidinggevende positie in de Europese Unie en het hevige verzet van de kleinere daartegen. Een Europees burgerschap of culturele identificatie met Europa zijn dus nog lang geen vanzelfsprekendheden.

Voor zover er sprake is van een Europese culturele identiteit, fungeert de moslim daarbij als negatieve identificatie, de stereotype Ander. Juist bij gebreke aan een duidelijke positieve identificatie in de vorm van een eenduidig waardencomplex, doet dit verschijnsel zich voor. Bijgevolg komt het accent automatisch te liggen op het aspect van desidentificatie. Wat dat betreft is de situatie weinig hoopgevend, vooral in de contemporaine, weinig gefundeerde, gepolariseerde debattoestand in de ban van de angst voor islamitisch fundamentalisme en dito terreur. Naar onze mening biedt deze situatie echter ook een unieke kans, namelijk om vorm te geven aan een waarlijk democratische Europese identiteit. Ons inziens dient de waarde van het democratische debat op zich, als grondslag en legitimatie van Europese besluitvorming, daarbij het normatieve uitgangspunt te zijn.

Noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van een democratisch debat is dat eenieder gelijke kansen tot participatie heeft, ongeacht cultuur, levensbeschouwelijke visie of etniciteit. Deze waarde van pluraliteit vormt de essentie van de democratie en een waarlijk vrij, gelijk en broederlijk burgerschap. Botsingen tussen waarden en belangen zijn daarbij onvermijdelijk, maar cruciaal is de wil om elkaar te verstaan en niemand van het publieke debat uit te sluiten.

Voor participatie in het publieke domein is een culturele identiteitsvorming van eminent belang, betoogt de Amerikaanse politiek filosoof Amy Gutmann in haar boek *Identity in Democracy*. Individuele stellingen worden namelijk ingenomen op basis van de normatieve vorming van het individu in diverse privé-sferen waaronder zijn of haar familie, religie en verenigingsleven van wat voor aard dan ook. Vooral minderheden dienen door overheden gestimuleerd te worden in de institutionalisering van hun culturele identiteiten ten einde een stevige basis te leggen voor participatie en emancipatie. Niet op basis van collectieve rechten, zoals de filosoof Charles Taylor bepleit, doch op basis van individuele vrijheidsrechten met als kernwaarde *civic equality*, materiële gelijkheid.

Wij zijn het van harte met Gutmann eens, hetgeen voor de Europese moslimburgers betekent dat zij gestimuleerd dienen te worden hun rijke diversiteit aan stemmen te laten horen en zich daartoe bovendien te verenigen in belangengroepen, politieke partijen en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld. Dat maatschappelijke middenveld kan in ieder geval wel een positieve stimulans gebruiken, want voor de meeste Europese burgers is dat zelfs op

nationaal of lokaal niveau een abstractie. Voorwaarde is wel dat het maatschappelijk middenveld een duidelijke weerslag heeft op de democratische besluitvorming, wil het de spil van de democratische rechtsstaat zijn.

Bovendien vormt het geïnstitutionaliseerde debat de enige wijze waarop een diversiteit aan Europese burgers elkaar kan leren begrijpen, al zij het doorgaans 'slechts' op een basaal niveau van wederzijdse erkenning als gelijken, de realisering van burgerrechten en de verwezenlijking van economische, sociale en politieke belangen. Wellicht klinkt ons betoog wat al te idealistisch en wereldvreemd ten opzichte van de harde assimilationistische toonzetting van het immigratiedebat en de verwoede pogingen van onder meer premier Balkenende om te komen tot een exclusieve Europese identiteit geworteld in een joods-christelijke traditie. Wij zijn daarentegen van mening dat de Europese identiteit op een inclusieve wijze vorm dient te krijgen ten einde recht te doen aan de alom geroemde verlichte waarden van vrijheid en gelijkheid.

Het is ons inziens bijzonder hypocriet om met deze waarden te schermen in vermeende tegenstelling tot een islamitische cultuur die deze waarden niet zou (kunnen) delen en tegelijkertijd het volwaardig genot ervan te ontzeggen aan Europese moslims.

Hier ligt dus een schone taak voor 'Europa' en haar institutionele structuur. Wij willen niet pretenderen dat ons betoog zomaar of binnen een korte tijd realiseerbaar is, maar wel dat het een realistisch en nastrevenswaardig doel is. Het gelijkheidsbeginsel dat centraal staat in de aankomende Europese constitutie en voorlopers heeft in de Europese verdragen, is niet slechts een formele waarde maar een materiële norm; ze dient *de facto* bijverd te worden in het Europese publieke domein. De Europese instituties dienen hierbij een voortrekkersrol te spelen. Dit is een kans voor democratisch Europa om zich waar te maken...

Loubna el Morabet is studente maatschappijgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en projectmedewerkster emancipatiebeleid bij Meftah.

Drs. Diana van Vugt is maatschappijhistorica en studente rechten aan de EUR, tevens als student-assistent verbonden aan de vakgroep Algemene rechtswetenschappen van de EUR.

### *Literatuurlijst*

Bolkestein, Frits, 'Europa en de islam', In: *Boren in Hard Hout* (Prometheus, Amsterdam:1998) 239-244

Gutmann, A., *Identity in democracy*, Princeton en Oxford (Princeton

University Press) 2003

Shadid & Koningsveld, *De islam in het westen: onbekend en onbemind*, in Nexus, jrg.3, no. 10, 1994, pp. 18-37

Roy, Olivier, *De globalisering van de islam* (Van Genneep:2003)

Zemni, Sami, *Is er een plaats voor islam in Europa?* Verschenen op de website: [www.liberales.be](http://www.liberales.be)

<http://www.forum.nl/trendsite/trend-islam.html>

[http://www.wrr.nl/ne/werkdocumenten\\_tekst.php?id=99](http://www.wrr.nl/ne/werkdocumenten_tekst.php?id=99)

Jan Willem Sap

*De oorsprong van de Europese Grondwet*

Bij wie ligt de oorsprong van de Europese Grondwet? Bij de Europese regeerders? Bij het Europees Parlement? Bij de nationale parlementen? Bij de burgers van Europa? Bij God? Wat is eigenlijk de legitimiteit van Europa?

Na de Tweede Wereldoorlog was Europese integratie het middel om vrede te bewerkstelligen. Ik kan mij voorstellen dat men de uitbreiding van de Europese Unie van 1 mei 2004 naar 25 lidstaten in de wereldgeschiedenis als een zeer bijzonder feit zal beschrijven, hoewel wijzelf vooral de val van de Berlijnse Muur in 1989 hebben beleefd als de start van de heling van Europa. Het maakt duidelijk dat Europa geen doel is maar een middel, een middel tot vrede en recht. Die waardering voor de rechtsidee is overigens niet vanzelfsprekend, daar de machtsidee altijd op de loer heeft gelegen, ook in Europa zelf (Napoleon, Hitler) en ook nu nog. Als het economische machtsblok van vijftwintig lidstaten leidt tot een 'Fort Europa' en 'euro-imperialisme', dan staat dat haaks op de idealen van een internationale rechtsorde.

Het uiteindelijke doel van de mensheid kan nooit een supersterk Europa zijn. Het ideaal is de realisering van de rechtsgemeenschap van alle volkeren. Dan is federalisering met de landen om je heen een prima tussenstation. Want dat is de Europese Unie: een tussenstation naar een onduidelijke eindbestemming, een huis dat waarschijnlijk nooit af zal zijn, omdat er steeds landen bijkomen. Daarbij wil de EU naast belangengemeenschap ook een waardengemeenschap zijn. Het dienen van de vrede werkt nu eenmaal beter als er een soort gemeenschappelijke identiteit onder ligt.

In een supranationale organisatie raken staten steeds meer bevoegdheden kwijt. Het is niet vreemd dat in een steeds grotere Europese Unie een paar grote lidstaten als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk een grotere politieke verantwoordelijkheid nemen. Nederland heeft dat in de oude Republiek ook ervaren. De gewesten waren soeverein, maar het rijke Holland had de leiding, met name op terreinen als buitenlands en militair beleid.

Politici ageren soms fel tegen het sluipenderwijs weglekken van nationale soevereiniteit. Maar paradoxaal genoeg zorgt juist het verplaatsen van soevereiniteit naar een hoger niveau niet tot een ontmanteling van de nationale staat. Integendeel, door het bundelen van macht kunnen de oude natiestaten overleven en ontstaat er tegelijkertijd in Brussel en Straatsburg een nieuwe overheidsstructuur. Het probleem is dat die overheidsstructuur te weinig democratisch, efficiënt en transparant is geworden. De gemiddelde burger snapt er weinig van.

### *Grondwet*

Vanwege die complexiteit is het project om te komen tot een heldere Europese Grondwet prima. In de zomer van 2003 verscheen de tekst van de Europese Conventie. In dit stuk zijn het de lidstaten - en niet het volk, de volkeren of de grondwet zelf - die bevoegdheden toekennen aan de Unie.

Dit staat in tegenstelling tot de Verenigde Staten van Amerika waar het *We the people* een grondwet aanneemt of een Europese vorst die het volk een grondwet geeft. In die zin ligt de oorsprong van de Europese Grondwet bij de lidstaten. Daarmee is tegelijk duidelijk dat de Unie geen federatie is en ook niet zal zijn. Wat nog wel kan is extra landen toelaten, zodat de EU uiteindelijk meer dan veertig landen bedraagt.

De toetreding van nieuwe lidstaten heeft voor de EU altijd grote gevolgen: de verdragen worden aangepast en de besluitvorming in de instellingen verandert. Ook leidt het paradoxaal genoeg enerzijds tot verwatering van het federale ideaal (des te groter, des te minder macht voor Brussel), maar anderzijds tot versterking van de supranationale bevoegdheden.

Elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Europese Unie. De kandidaat-lidstaten dienen te voldoen aan elementaire eisen van de rechtsstaat. In de Verklaring over de democratie van de Europese Raad uit 1978 wordt gesproken van eerbiediging en handhaving van een stelsel van representatieve democratie en van mensenrechten als *wezenlijk* voor het lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen.

De uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, een revolutionaire herschikking binnen Europa, is van eminent belang voor de handhaving van vrede en veiligheid op dit continent. De toetredende landen zijn in zekere zin de Europese weduwen, wezen en vreemdelingen, op zoek naar gerechtigheid, de voorheen buitengesloten derden. Zo mag de Nederlandse burger met hoop, liefde en geloof deel uitmaken van een zinvolle geschiedenis, de geschiedenis van een westers verbond van 'democratische rechtsstaten in Europa'.

### *Turkije*

Tegenwoordig is er discussie of Turkije kan toetreden. In 1989 adviseerde de Commissie negatief, onder andere vanwege problemen rond de beginselen van democratie, bescherming van mensenrechten en de zaak-Cyprus. Maar in 1999, het jaar van de aardbeving, werd de kandidatuur van Turkije erkend door de Europese Raad. Het Europees Parlement staat achter het rapport Oostlander over de vooruitgang van Turkije op weg naar de EU. De oplossing van het Cyprus-probleem is een essentiële voorwaarde. Verder verzoekt het Europees Parlement Turkije om zonder verdere vertraging de besluiten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uit te voeren.

In de discussie wordt soms het christendom erbij gehaald. Turkije zou niet

bij Europa horen. Europa zou ophouden waar geen gotische kathedralen meer zijn gebouwd. Turkije zou een andere manier van leven en denken zijn, een ander geloof. De geschiedenis toont echter aan dat West-Turkije van oudsher meer als Europa werd gezien dan het gebied ten Noorden van de muur van Hadrianus. En bij de Turken was meer ruimte voor godsdienstige minderheden als joden en protestanten dan in het Habsburgse Rijk.

Anderen wijzen op Karel Martel die in 732 Europa heeft gered in een slag tegen de Turken bij Poitiers. De Arabieren werden uiteindelijk teruggedrongen richting het Afrikaanse werelddeel. En toen de Osmaanse Turken op de Balkan kwamen, werden ze pas in 1683 voor Wenen tegengehouden. Ja, Europa zou zijn identiteit voor een deel hebben te danken aan de Turkse dreiging.

Ondanks de historie zou het echt onmenselijk zijn om het 'christelijke Europa' nu voor Turkije af te grendelen. Dat kan ook niet vanuit een multiculturele samenleving als Nederland en zou een negatief signaal zijn richting de moslims alhier. Dan vallen er slachtoffers, mede gezien de gewekte verwachtingen. Bovendien belooft Turkije iets goeds, de ervaring van een gesecculariseerde moslimstaat. Turkije heeft zich laten gelden als loyaal lid van de NAVO. Turkije was ook belangrijk in de oorlog tegen het communisme en tegen Irak, tevens als brug naar Azië.

Sommigen zien de toetreding van Turkije tot de Europese Unie als een bedreiging: een gesecculariseerde moslimstaat zou niet passen binnen de democratische rechtsstaten van Europa. Angst is echter geen goede raadgever. De toetreding van Turkije kan worden gezien als een unieke kans om via de werking van de gemeenschappelijke markt de westerse visie op mens en samenleving voorrang te geven, een visie die Max Weber vanwege de hoge arbeidsmoraal voor een deel terugvoert op de protestantse ethiek.

Deze westerse visie is eigenlijk gebouwd op vier grote revoluties: de reformatie (1521) met de vrijheid van geweten, de *glorious revolution* (1688) met het parlementaire stelsel, de Franse revolutie (1789) met de afschaffing van het feodalisme en het ruim baan voor het individu en de Russische revolutie (1917) met planeconomie, werkgelegenheidsbeleid en sociale politiek. Het zijn met name deze vier revoluties die bouwstenen hebben geleverd voor de formulering van de meeflat van de rechten van de mens die in grote delen van de wereld is geaccepteerd. Die kern is duidelijk vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en indirect ook in het EU-Verdrag.

Ook Groen van Prinsterer was volgens zijn *Handboek der Geschiedenis van het Vaderland* een voorstander van de erkenning van de rechten van de mens: "In de christelijke liefde ligt de ware *humaniteit*; erkenning der regten van *den mensch*, of ook van de geringste, zonder onderscheid van ras of kleur of afkomst of stand. Daaruit volgt (wat in de achttiende eeuw met lofwaardigen ijver ter harte genomen werd) afschaffing van slavernij en lijfeigenschap en pijnbank,

verdraagzaamheid in de godsdienst, verheffing van de mindere standen tot het staatsburgerschap, velerlei poging der filantropie, en het streven ter verzekering van allen van een genoegzaam bestaan.” Het gaat om een bredere agenda dan het vaderland alleen.

Als de overheidsstructuur van de EU inderdaad dienaresse Gods is, dan is Groen van Prinsterer zeker geen tegenstander van de erkenning daarvan. Op dit punt kan tevens worden gewezen op de lezing van Kuyper uit 1874, *Het Calvinisme: oorsprong en waarborg onzer constitutionele vrijheden. Een Nederlandse gedachte*.

Vanuit het christelijk Europa is het aantrekkelijk dat ook de islam monotheïstisch is. Maar in vergelijking met het westen is het een probleem dat de stamcultuur lang overheersend is gebleven, waardoor het individu verstrikt raakt in familiebanden. Daarom biedt de toetreding van Turkije de mogelijkheid voor de ‘wedergeboorte van de individuele Turk en Turkse’, maar dan zonder de omknelling van de stamloyaliteit, de bloedwraak en de familieclan.

Het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal, aangevuld met eerlijke concurrentie en non-discriminatie, kan worden gezien als het ideale breekijzer om het westerse gedachtegoed inzake de vrijheid van het individu te verspreiden. Ook de blijde boodschap van het christelijk geloof werd verspreid over Romeinse wegen die voor geheel andere doelen waren aangelegd. Er is sprake van een langzaam uitbreidende olievlek die al heel wat dictaturen omver heeft geworpen: nazi’s, fascistten, Spanje, Portugal, Griekenland, Midden- en Oost-Europa.

### *God in de Grondwet?*

In de Europese Conventie was geen meerderheid voor het noemen van God en het christendom, dit tot teleurstelling van onder andere Polen. Als bewakers van de beginselen van de Franse revolutie van 1789 waren Frankrijk en ook België fel tegen. Desondanks is Europa een heterogene club. Het zou vreemd zijn als op dit vlak de Franse visie op kerk en staat elke discussie zou domineren. De Fransen vergeten dat diverse landen een minder strenge scheiding hebben, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Denk aan de titel “bij de gratie Gods”, de bede bij de troonrede, het randschrift van de euro en de kersttoespraak van de Koningin. In die zin was het helemaal niet gek dat premier Balkenende er een punt van maakte dat in oorspronkelijke voorstellen wel over de Helleense en Romeinse beschaving en de filosofen van de verlichting, maar niets over de joods-christelijke traditie werd gezegd.

De vraag of de naam van God moet worden genoemd in de preambule van de Europese Grondwet is wat mij betreft geen achterhaalde discussie. Er is meer dan alleen het heden en de toekomst, er is in een beschaafde samenleving ook een plaatsing in de tijd. “Er staat geschreven” en “er is geschied”, aldus Groen van

Prinsterer. Zonder identiteit verdwijn je. De vraag waar wij vandaan komen is belangrijk, en het is onjuist om als moderne westerling te denken dat die joods-christelijke traditie met de verlichting allemaal oude koek is geworden. Integendeel, de verlichting is gebouwd op het christendom, zoals het in zijn protestantse vorm functioneerde in de oude republiek, het Verenigd Koninkrijk en Noord-Amerika. Van conservatieve denkers als Burke en Groen van Prinsterer is kritiek op de verlichting begrijpelijk waar gevaar is voor atheïsme, ongeremde tirannie van de meerderheid en despotisme. Het gaat naast het “ik denk, dus ik besta” ook om het “Luister, opdat wij overleven”. Dat laatste mis je wel eens in het al te rationele verlichtingsdenken. Maar ook de Nederlandse verlichting was een boeiend onderdeel van het protestantisme.

De door Groen van Prinsterer aangezette tegenstelling tussen Gods soevereiniteit en volkssoevereiniteit, mogelijk veroorzaakt door zijn eenzijdige voorkeur voor de monarchie, lijkt mij vals. Dat blijkt uit de calvinistische staatsleer. Volgens die leer mogen soevereinen op aarde geen onbeperkte macht hebben. Omdat regeerders ook zondige mensen zijn, is er altijd behoefte aan controle. Het mag als bekend worden verondersteld “dat het volk er eerder geweest is dan elke overheid en dat het volk er niet voor de overheid is, maar de overheid voor het volk.” Zolang recht en billijkheid bestonden, hebben de natiën hun koningen niet gekozen en aangenomen dan op zekere voorwaarden. “En wanneer die voorwaarden door hen geschonden werden, dan volgt daaruit dat degenen die hun zulk een gezag toekenden, macht hadden om hen dat gezag te ontnemen.” Deze woorden doen sterk denken aan het *Plakkaat van Verlatinge* (1581), de afzwering van Filips II, een soort gecontroleerde Nederlandse volkssoevereiniteit onder God. Ze zijn in 1574 gepubliceerd door de beste leerling van Calvijn, Theodorus Beza. Tussen bijbels geloof en verlichting is een link, die sommige atheïsten en confessionelen niet lijken te willen zien.

Zonder de christelijke traditie is de verlichting ondenkbaar. De joods-christelijke traditie is de voedingsbodem voor normen en waarden als de eerbied voor het leven, de mens als beeldrager Gods en de ethische oproep tot bescherming van de zwakken. De protestantse kerkstructuren hadden invloed op de democratische staatsinstellingen. Uiteraard waren de Grieken en Romeinen belangrijk, maar de klassieke cultuur werd doorgegeven binnen christelijke kaders.

In de calvinistische staatsleer zit nog steeds veel van waarde. Zoals de kerk een instelling van God én een vereniging van vromen is, zo is de staat een instelling van God én een vereniging van burgers. Van God uit komt het gezag naar beneden, niet alleen op de hoofden van de koningen bij de gratie Gods, maar op alle machthebbers en mensen met een constitutionele plaats. Lagere autoriteiten hebben verzetsrecht en staten mogen een tiran afzetten.

Volgens Calvijn berust de staat op een contract, een wederzijdse verplich-

ting van hoofd en leden. Ook Samuel zette het recht van het koningschap uiteen, *schreef* (!) dit in een oorkonde en legde die neer voor het aangezicht des Heren (1 Samuel 10:25). Daarnaast was Calvijn voorstander van de gekozen burgemeester. Calvijn wilde uiteraard geen macht leggen bij het zestiende-eeuwse 'gepeupel', maar het wordt algemeen erkend dat in het vroege calvinisme een 'democratische geestesstemming' zit.

Bij zijn leerling Beza, die schrijft na de Bloedbruiloft van 1572, staan volkssoevereiniteit en Gods soevereiniteit dan ook niet tegenover elkaar, maar onder elkaar. Als het gaat om het verdedigen van het verzetrecht liggen Grieks, Romeins en christelijk denken in elkaars verlengde, aldus Beza.

De oorsprong van de Europese Grondwet heeft hiermee te maken. Als de EU inderdaad dienaars van God is, dan moet de oorsprong van de Europese Grondwet ook daar worden gezocht. Dat pleit in de preambule van de Europese Grondwet dus voor meer dan de zin "geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa".

Op zich kan men verdedigen dat het noemen van de naam van God bij zo'n kapitalistisch project als de EU een overtreding is van het derde gebod. Er zijn predikanten en priesters die zich in die zin hebben uitgelaten. Daartegenover staat dat het noemen van de naam van God uit dankbaarheid vanwege de welvaart en vrijheid niet misplaatst is. Het hoeft ook niet irritant te zijn voor moslims. Die vinden het noemen van de Naam van de Eeuwige God prettiger dan het begrip 'joods-christelijke traditie'. In die zin wil ik pleiten voor de volgende zin in de preambule: "Dankbaar jegens God voor onze vrijheid richten de burgers en staten van Europa hierbij de volgende Grondwet op."

De oorsprong van de Europese Grondwet ligt niet bij het Europees Parlement of de Europese Conventie. Ze ligt ook niet bij het volk, zoals in Amerika, maar nog steeds bij de lidstaten. Toch is er wel degelijk sprake van een constitutie in materiële zin, vanwege het bindend worden van het EU-Handvest van de grondrechten. Het is in mijn ogen meer dan een 'verdrag'. De Europese Grondwet kan een essentiële verworvenheid van de rechtsstaat worden, met een begrenzing van de overheidsmacht om de burger tegen willekeur te beschermen.

Dr. Jan Willem Sap is universitair hoofddocent Europees recht en Staatsrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en bestuurslid van de Vereniging Democratisch Europa. Deze bijdrage is een samenvatting van de Mr. G. Groen van Prinstererlezing, uitgesproken op 22 april 2004 in Stadskaatsaal Oudaen te Utrecht.

## Ton van der Eyden

### *Betrouwbare grenzen van de Europese Rechtsunie*

Burgers van democratische rechtsstaten zoals die in West-Europa zijn alleen bereid met enthousiasme steun en draagvlak te verlenen aan het grenzeloze project 'Europa', als in de dagelijkse praktijk hun elementaire rechten in de gehele Europese Unie (EU) feitelijk worden gewaarborgd. Terwijl de meeste beslissingen over de EU buiten de burgers om genomen worden, wordt door politici en beleidsmakers te vaak demagogisch-vrijblijvend over burgers gesproken. Burgers ervaren de EU nog teveel als een haperende gemeenschappelijke markt. De EU moet ook een echte rechtsunie worden. De EU als feitelijk functionerende rechtsstaat, een rechtsunie van gezamenlijke nationale rechtsstaten, waarin burgers, bedrijven, organisaties en overheidsinstanties effectief aan hun plichten worden gehouden. Kortom: de EU als 'binnenlandse' rechtsunie, met gelijke rechten voor alle gelijkwaardige burgers, die in vrijheid en broederschap hun verantwoordelijkheden waarmaken - een rechtsstaat in de volle breedte.

Dit impliceert onder andere, dat er grenzen worden gesteld aan voor de medemens schadelijk gedrag en onveiligheid, dat de levensomstandigheden redelijk zijn en dat de perspectieven voor kinderen en kindskinderen op een gelukkige toekomst niet worden verstoord. Een grenzeloos ambitieus project als de Lissabon-agenda (2000), om de EU in 2010 de meest dynamische kennis-economie van de wereld te maken, is leuk, maar burgers hebben het meest aan concrete en haalbare maatregelen die een functionerende rechtsorde bevorderen. De EU moet een echte 'Europese Rechtsunie' (ERU) worden. Deze noodzakelijke institutionele verdieping is de prioriteit.

### *Uitbreiding*

Intussen staan we voor de taak om de uitbreiding van de EU met 10 lidstaten per 1 mei 2004 (en binnenkort met nog enkele lidstaten) tot een goede praktijk brengen. Er zijn 75 miljoen mensen bijgekomen! Dat is voorlopig uitbreidings-overmoedig genoeg. Tot waar kan de EU uitbreiden zonder zichzelf te denatureren? Een overbelasting van dit mega-project met nog een loodzware zaak als toelating van een groot land als Turkije is mijns inziens niet gewenst. Vooralnog zijn goede samenwerkingsformules met dit land de juiste aanpak. Turkije is duidelijk te zien als grensgeval. Het is en blijft de vraag, of deze kandidaat-lidstaat voor de EU structureel - dus niet alleen met wat tijdelijke gelegenheidswetgeving - aan alle institutionele voorwaarden van een Europese rechtsstaat kan blijven voldoen. Uit praktische overwegingen verdient het de voorkeur - zowel in het belang van de EU-lidstaten als van Turkije zelf - de tijd te nemen om eerst de recente uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten te verwerken en gestalte te geven

in een voor de burgers gewenste vorm. Ondertussen kan er samenwerking zijn tussen de EU en Turkije op economisch, sociaal, juridisch en militair gebied.

De suggestie om bijvoorbeeld ook Marokko toe te laten treden tot de EU is geen goede gedachte. Marokko ligt op het Afrikaanse continent. Door landen in Noord-Afrika in de EU binnen te halen verwatert het overbelaste Europese project en bovendien wordt tekort gedaan aan het streven om meer eenheid te realiseren op het Afrikaanse continent. Iets anders is het ook in Afrika bevoornden van met Europese rechtsstaten vergelijkbare rechtsmaatstaven. De in 2002 opgerichte Afrikaanse Unie, met 53 lidstaten, krijgt een pan-afrikaans parlement. De EU kan goede instituties vormen voor met de EU samenwerkende buurlanden, of buurcontinenten zoals Afrika.

### *Verduistering van Europa*

Afgezien van culturele, sociaal-economische, sociaal-psychologische en andere dimensies, is institutionalisering van de EU als rechtsunie een doorslaggevend criterium. Er is sprake van een verbale en intellectuele 'verduistering' van de notie 'Europa' door een te pas maar veelal te onpas door-elkaar-haspelen van Europa en de Europese Unie. Verduistering in juridische zin wil zeggen, dat men zich zaken, die men als niet-eigenaar onder zijn beheer heeft, toeëigent alsof het eigendom is. Het gaat om een *fallacy of a popular catchword* - een woord-ziekte die vraagt om behandeling. Behandeling kost geen geld, alleen tekstwijzigingen zijn nodig. Europa blijft een bevlogen beschavingsideaal, een multi-interpretabel open-einde begrip. Het is geen idee-fixe. Vanaf het begin was de EU bestemd voor Europese staten, die sinds 1993 moeten voldoen aan de Kopenhagen-criteria (onder andere de politieke waarborgen voor democratie, rechtsorde, mensenrechten en bescherming van minderheden). De Helsinki-ambitie (1999) van de EU creëerde een probleem door de grenzen van Europa - of de EU? - te willen laten samenvallen met zijn Europese waarden. Behoren staten die deze waarden erkennen (Verenigde Staten, Canada, Australië, enz.) ineens tot Europa?

De EU is niet gelijk en ook niet identiek met Europa, zelfs niet op termijn. In de loop van de geschiedenis heeft Europa als idee inhoud gegeven aan uiteenlopende culturele projecten en idealen, aan een toppunt van menselijke beschaving; maar ook aan walgelijke territorium-oorlogen. In het van nazi's, holocaust en andere tegen burgers gepleegde barbaarsheden bevrijde West-Europa drong het een halve eeuw geleden door, dat samenwerking over nationale grenzen heen noodzakelijk is voor een menselijke beschaving die het begrip 'Europa' waardig is. Daartoe werden in West-Europa communautaire instellingen opgericht voor een beperkt deel van Europa, welke open stonden voor andere landen als aan de nodige institutionele voorwaarden was voldaan. Toen was er geen schijn van kans, dat Oosteuropese landen (onder de Stalinistisch-communistische knoet) zouden participeren in deze communautaire instellingen. Per 1 mei

2004 is dat het geval voor een aantal, maar niet alle landen in Oost-Europa. In de nabije toekomst is niet te voorzien, dat alle landen van Europa lidstaten zullen zijn van de EU. Voorbeelden van landen binnen het Europese territorium maar buiten de Europese Unie zijn onder andere Zwitserland, Noorwegen en IJsland. Ideeën over één juridische realiteit van een statenbond van de Atlantische Oceaan tot aan de Oeral zijn ver van verwezenlijking. Het is weinig waarschijnlijk dat wij het meemaken dat Rusland volwaardig lid wordt van de Europese Unie. Toch valt niet te ontkennen, dat Rusland cultureel en anderszins tot Europa behoort.

### *De Grondwet en de Rechtsunie*

De slogan van het Europees Parlement, “Wie verder denkt, kent geen grenzen!”, is een voorbeeld van misplaatste denkluigheid. Voor het creëren en instandhouden van een echt als gemeenschap ervaren groep van mensen, is het een noodzakelijke voorwaarde om nauwkeurige grenzen te stellen aan het menselijk gedrag (en aan het woordgebruik). Het moet voor elke participant duidelijk zijn, waarover men het heeft, door verbale en intellectuele discipline. Het is een misleidende illusie om het te doen voorkomen alsof mensen het in hun onderlinge betrekkingen kunnen stellen zonder het trekken van grenzen. Een verworvenheid van het Europese erfgoed is de doorwerking van het Romeinse recht, aangepast aan de omstandigheden. Er is voldoende rechtskennis om adequate grenzen vast te leggen met juridische middelen. Het is de toepassing waaraan het schort, door politieke onmacht of onwil, implementatie-moeheid, bureaucratie ziektes, nationalisme, onmacht om overbodige of verkeerde regelingen af te schaffen en gebrek aan moed om op te treden tegen ontoelaatbaar gedrag van personen, organisaties of bedrijven. Te vaak wordt miskend dat de mensheid gediend is met verantwoordelijke burgers, met adequaat tegen wangedrag optredende overheidsautoriteiten en met rechtsstatelijke realiteiten.

Voor burgers is een effectief overheidsbestel binnen rechtsstatelijke condities een van de eerste levensbehoeften. In onze globaliserings-euforie wordt vaak ten onrechte de indruk gewekt, dat een grenzenloze wereld een zegen is voor de mensheid. Ondanks de digitale snelwegen blijven er juridische, technische, economische (schaarste aan energie enz.), financiële (ten onrechte gaat bijna de helft van het EU-budget van ruim 100 miljard euro naar landbouw), culturele (taal, religie, enz.) en andere (pedagogische, enz.) grenzen. *Qui trop embrasse, mal étireint!* Ouders en onderwijzers weten, dat er grenzen moeten worden gesteld aan het menselijke gedrag, van kinderen, maar vooral ook van volwassenen. Om burgers te laten emanciperen tot EU-burgers moeten er juridische grenzen worden gesteld. Het is van groot historisch belang, dat de EU-Grondwet tot stand komt als fase in een proces naar een echte Rechtsunie.

Nog enkele opmerkingen: 1. Het is onwijs dat in het ‘Ontwerp-Verdrag tot

vaststelling van een Grondwet voor Europa' van de Europese Conventie geschreven wordt over een grondwet voor Europa. De tekst moet veranderd worden in: 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor de Europese Unie'. 2. Anders dan de gang van zaken bij de procedure rond de ontwerp-grondwet, moeten alle huishoudens een exemplaar krijgen van de EU-Grondwet. 3. Een wijziging moet worden aangebracht in de regeling inzake de weging van de stemmen in de Europese Raad en in de Raad van Ministers. Er moet een eind worden gemaakt aan een - door een Franse obsessie (gelijke macht voor Frankrijk en Duitsland) veroorzaakte - Franse machtsgreep bij het Verdrag van Nice. De grote lidstaten kregen ondanks grote verschillen in bevolkingsaantallen een gelijk gewicht, terwijl de andere lidstaten een stemgewicht krijgen naar rato van de bevolkingsaantallen. Dit is een aantasting van het proportionaliteitsbeginsel en van het gelijkheidsbeginsel. 4. Gezien de traditie van Den Haag als centrum van volkenrechtelijke en internationaalrechtelijke allure, kunnen de Nederlandse EU-burgers (na het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam) alleen instemmen met een Verdrag van Den Haag tot vaststelling van een Grondwet voor de Europese Unie...

Bestuurskundige Ton van der Eyden is auteur van *Public Management of Society. Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*. Amsterdam, IOSPress, 2003.

## Damiaan Meuwissen

### *Europese reflecties*

Deze bijdrage stelt drie accenten. Het eerste wijst op de crisis in Europa; het tweede vraagt aandacht voor de vrijheid, als het concept dat de kern uitmaakt van de Europese identiteit en van waaruit een herbronning van Europa mogelijk is. In een laatste beweging worden consequenties getrokken met betrekking tot moraliteit, cultuur, taal en integratie in Europa. Tenslotte zal worden betoogd dat de Europese Grondwet zich niet de Amerikaanse grondwet ten voorbeeld moet stellen, maar beter een eigen weg kan gaan.

#### *Crisis*

1/ Jean-Marc Ferry<sup>1</sup> wijst er op dat de huidige Europese Unie de geesten niet meer enthousiast maakt, zoals eertijds, toen het ging om vrede en solidariteit. Toen werd er gesproken over de morele kwaliteit van de Europese integratie, over verzoening tussen voormalige vijanden en het verzekeren van de vrede in Europa. Daarom begon de Europese integratie met kolen en staal, later werd de integratie voortgezet in de richting van het vormen van een gemeenschappelijke markt. Dit streven is ethisch waardevol (menselijke behoefte en economische activiteiten hebben een morele kwaliteit). Deze kwaliteit vervaagt echter, wanneer dit streven wordt verzelfstandigd en losgemaakt van algemeen menselijke doelstellingen. Sommigen konden dit streven nog wel herkennen als een ethisch waardevolle stap in de richting van een geboden politieke integratie. De massa zag het echter niet meer zo en zo is het gebleven: de Europese integratie is verworden tot gemeenschappelijke productie en consumptie en een streven naar welvaart en levensgenot. Vrije concurrentie, vrije markt, geld, economie, technocratie. De Europese Unie geraakt in postmodernistisch vaarwater, net zoals dat met de lidstaten het geval is. Waarden zijn waren geworden, objecten die men manipuleren kan. De waarden verliezen dan hun eigenheid, zoals bijvoorbeeld Scheler die naar voren heeft gebracht. Dit past bij het moderne beeld van de burger, de vrij zwevende kiezer, calculerend waar zijn voordeel ligt en ideologisch niet meer te binden. Het gemakkelijke leven van de verwerende consumptief ingestelde Europese burger. Dat is echter het Goede Leven van de ethiek allang niet meer. Met de nadruk op individualisme en individualiteit (vooral sinds de jaren 80) lijkt het alsof we wederom bij Descartes en Husserl zijn aangeland: het individuele subject als de zekere basis van reflectie en als zeker substraat van de bewustzijnsverhouding. Vanuit dit individueel - subjectieve accent wordt de reflectie voortgezet in marktdenken, het verabsoluteren van

<sup>1</sup> *La Question de l'Etat européen*, Gallimard Paris 2000

contract en afspraak en de tendens tot privatisering. Vermoedelijk is er ook sprake van een individualisering van de Europese constitutionele orde. Hetgeen in 1989 aan verbreding van de beginselen van de Franse revolutie werd gewonnen, dreigt in een verabsoluterende beweging in zijn tegendeel om te slaan. De vervlakking van Europa blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Nederland (als eerste fulltime voorzitter van een *echt* Europese Unie) het voorzitterschap laat sponsoren en - beschamend - de leus "Europa best belangrijk" verspreidt.

2/ Het op de voorgrond stellen van het menselijk subject is begonnen met de Moderne (Descartes). Volgens Hegel baseert ook Kant de inhoud van de *Vernunft* op subjectieve zekerheid en overtuiging. In de 19de eeuwse Romantiek en het benadrukken van *Selbstverwirklichung* in de 20ste eeuw (Gestalttherapie, sexualiteit) is de lijn voortgezet. De subjectiviteit is geworden tot een centraal thema in de Europese geschiedenis. Het structuralisme, waarin het subject verdwijnt, doet daaraan niet af. Het subjectieve moment blijft - en wel in overdreven zin - centraal staan. Het feit dat iemand zegt: "ik wil het zus en zo, ik heb ervoor gekozen", wordt tegenwoordig voldoende geacht. Ook het enigszins denigrerend tegen iemand zeggen: "dat vind jij", schijnt een voldoende weerlegging van een standpunt te zijn. De nadruk op het subject leidt echter niet tot grote waardering voor en erkenning van het subject: er zijn immers zoveel verschillende subjecten (en dus meningen), wie kan er dan nog gelijk hebben? Het doorslaan van de subjectiviteit leidt tot scepticisme en relativisme. Het ik staat op de voorgrond, zijn subjectieve mening is belangrijk en moet worden gehoord, tegelijk kan van een algemene gelding (of een 'gelijk') van die mening geen sprake zijn, dat zou aan diezelfde subjectiviteit weer tekort doen. Enerzijds moeten we luisteren naar al die subjectieve meningen, anderzijds mogen we ze niet serieus nemen. Hoogstens geldt de optelsom ervan als... als wat eigenlijk?

3/Van Habermas<sup>2</sup> weten we dat eerst sinds de *Aufklärung* aan het eind van de 18de eeuw de Moderne op zich is komen te staan en alle normativiteit uit zichzelf is gaan putten. De Revolutie van 1789 heeft volgens Kant bij de mensen enthousiasme opgewekt<sup>3</sup>, omdat eindelijk ernst werd gemaakt met de verwerkelijking van de *Vernunft*. Zelf denken en niet meer afgaan op autoriteit. Hetgeen in de actualiteit geschiedt wordt niet meer als zonder meer gegeven beschouwd: we gaan er voortaan kritisch op in. De *Vernunft* is zichzelf bewust geworden als vrij en die vrijheid komt in theorie en praxis centraal te staan. Het zelfdenkende subject onderneemt het 'projekt der Moderne' en gaat zich bevrijden uit onmondigheid. In de latere ontwikkeling is, zoals geschetst, deze autonome subjectiviteit verabsoluteerd: dat precies is de Europese crisis. In de Postmoderne

<sup>2</sup> Voor het volgende J. Habermas in *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt am Main 1985, p. 127 e.v.

<sup>3</sup> te vergelijken, zo zou ik menen, met de omwentelingen in 1989.

wordt de subjectiviteit vervolgens verzakelijkt: erotisch en sex als lustmachine; communicatie als instrument. Geloof, ideologie, het vatten van een legitimerend moment gaan verloren (Lyotard<sup>4</sup>). Het individualisme drukt zich uit in het marktdenken, de economie en het politieke. De moderne samenleving is hypothetisch en onverbindend geworden (Hollak); de vroegere sociale *Bindungen* verworden tot minder definitieve sociale *Beziehungen*. Dit hypothetische karakter is een verfijnde vorm van individualisme: iets geldt slechts zolang ik dat wil en zolang ik het niet opzeg (samenleefcontracten; verhandeling van sportlieden). Solidariteit en betrokkenheid bij het algemene verdwijnen. Daarin past de ironie (of het verfijnde superieure glimlachje) als *Ausdruck von Kontingenz-Bewusstsein*: het kan toch immers steeds weer anders? Inzet, verantwoordelijkheid en idealisme vervagen. Het weer oplichten van het persoonlijke en grotere belangstelling voor het sociale zijn misschien een reden tot hoop[5]. Tegenwoordig worden veel levensbeslissingen (beroep, partner, religie) vanuit het gevoel genomen; de sociale en communicatieve dimensies treden op de voorgrond. Maar is dit alles wel meer dan wéér iets subjectiefs? Is het onbelemmerd in mobiele telefoons toeteren - hoewel naar de schijn een bijdrage aan menselijke communicatie - in wezen toch niet veel anders dan ostentatief subjectivisme? Voor velen is Europa niet veel meer dan een thema naast andere, waarvoor men zich best interesseren kan of ook niet, dat doet er niet zoveel toe, maar och ja, het is 'best belangrijk'. Het komt er echter op aan terug te gaan naar hetgeen in de *Aufklärung* en in 1789 werd gewonnen: een hernieuwde reflectie op de vrijheid, als hetgeen waarom alles draait, is noodzakelijk. Eenvoudig is dit echter niet. Met het instorten van het marxisme zijn de westerse waarden weliswaar feitelijk overgenomen door het Oostblok, maar is er echt sprake van een fundamentele aanvaarding? Kan men de verworvenheden van de *Aufklärung* zo maar even in een paar jaar internaliseren? De vergroting van de Europese Unie tot een echt Europese per 1 mei 2004 vertrouwt daarop, maar in hoeverre is dit verantwoord?

### *Vrijheid als Europees erfgoed*

4/ De eigen identiteit van Europa (in cultureel, wijsgerig, politiek en juridisch opzicht) is *gelegen in het theoretisch én praktisch primaat van de vrijheid*. In het Europese denken immers wordt het begrip van politiek, ethiek en recht ontwikkeld vanuit inzicht in de verwerkelijking van vrijheid. De vrijheid is als wijsgerig concept voornamelijk door Europese filosofen uitgedacht en vervolgens in Europa voor het eerst *als zodanig* praktisch verwerkelijkt. De begrippen demo-

<sup>4</sup> In *Entretiens avec Le Monde I. Philosophies*, Paris 1984, p. 149 e.v.

<sup>5</sup> H.G. Gadamer, *Über die Verborgenenheit der Gesundheit. Aufsätze und Vorträge*, FfM 3.Aufl. 1994, 24: Het zelfbewustzijn treedt terug en het sociaal rollenpatroon treedt op de voorgrond.

cratie, rechtsstaat en mensenrechten zijn Europese concepties, ontwikkeld vanuit de vrijheid. De *Aufklärung* en de Franse Revolutie vonden in Europa plaats, terwijl de Amerikaanse omwentelingen theoretisch vanuit Europa werden gevoed. De Europese Revolutie van 1989 rondt deze ontwikkeling in zekere zin af. Sinds de vrijheidsfilosofie (Rousseau, Kant en Hegel), die rond de idealen van de Franse revolutie tot ontwikkeling is gekomen, speelt de vrijheid een centrale rol binnen Europa. De betekenis van de genoemde idealen wordt tegenwoordig enigszins gerelativeerd. Zij zouden tijdgebonden zijn en slechts relevant binnen de Westerse samenleving. Naar mijn inzicht echter is het fundamentele principe, dat in de vrijheidsfilosofie naar voren is gebracht, in geen enkel opzicht tijdgebonden. Het is de kern van deze filosofie dat de mens een vrij wezen is, in die zin dat hij zichzelf - in zijn denken, willen en ten dele ook in zijn handelen - de wet kan stellen. Kant ontwikkelt de *Kategorische Imperativ*, dat is het beginsel dat ieders vrijheid in een samenleving slechts kan worden verwerkelijkt onder de gelding van een algemene wet, waarmee iedereen, zonder in een tegenspraak te vervallen, redelijkerwijs geacht kan worden te hebben ingestemd. De uitwerking van dit beginsel leidt tot de erkenning van rechtsstaat, heerschappij van de wet en mensenrechten. De beginselen van onze Westerse rechtsstaat en democratie zijn op de vrijheid-als-zelfwetgeving gefundeerd en in de Amerikaanse en Franse Revoluties aan het eind van de 18de eeuw voor het eerst praktisch toegepast. Een adequate voorziening in menselijke behoeften blijft echter een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van de vrijheid. Alle menselijke activiteiten, handelingen, instituten, regelingen enz. zijn gerelateerd aan de vrijheid en er is dus ook een relatie tussen taal en vrijheid. In de taal komt het reflexieve moment (waarin iets als zodanig zichtbaar gemaakt wordt) tot uitdrukking.

5/ Vrijheid is een meerzinnig begrip: wilsvrijheid, vrijheid als zelfwetgeving (morele vrijheid), handelingsvrijheid. Volgens Scheltens<sup>6</sup> is de echte vrijheid de innerlijke zelfbepaling. Zonder deze vrijheid is bevestiging of ontkenning van waarheid niet mogelijk. Deze fundamentele zin van vrijheid kan niet worden bewezen, maar ook niet zinvol worden ontkend. *We kunnen immers onze vrijheid slechts ontkennen, omdat we vrij zijn. De vraag naar en zelfs de ontkenning van de vrijheid zijn er een bevestiging van*, schrijft Scheltens. Wanneer de vrijheid verdwijnt, verdwijnt ook de zin van onze beweringen en van waarheid in het algemeen. *Zonder waarheid verliest de mens alle eigenheid, alle identiteit.* Alleen als vrij is de mens identiek met zichzelf, want niet bepaald door iets anders. Dit is de vrijheid als zelfwetgeving: óf en hoe we een wilsact voltrekken, bepalen we zelf. Volgens Kant geldt voor ieder mens het *Du Sollst* (de plicht), dit is een *Faktum der Vernunft* en onvoorwaardelijk gegeven. De vrijheid is de noodzakelijke voorwaarde waaronder deze plicht mogelijk is. Daarom meent Kant de vrijheid te

<sup>6</sup> *Inleiding tot de Wijsbegeerte van het recht*, Alphen aan de Rijn 1981, p. 117; zie ook p. 51 en 58.

mogen postuleren<sup>7</sup>. De handelingsvrijheid mag echter worden beperkt voorzover dit voor de uitoefening van andermans vrijheid noodzakelijk is. Een dergelijke beperking van de handelingsvrijheid belemmert de uitoefening van de wilsvrijheid of zelfwetgeving echter niet. Deze bestaat immers uit het kunnen innemen van een hetzij positieve, hetzij negatieve houding ten opzichte van hetgeen zonder meer gegeven is. Ook de gevangene kan deze centrale vrijheid nog voltrekken. De zelfwetgeving betreft primair het menselijk willen en denken. Ik kan willen (en willen denken) zoals ik wil. Daarin stel ik mijzelf de wet. Vervolgens gaat het erom dusdanig te willen handelen, dat die zelfwetgeving zo volledig en adequaat mogelijk wordt verwerkelijkt. Een vrije samenleving is er één, waarin de vrijheid als zelfwetgeving door iedereen daadwerkelijk wordt verwerkelijkt. De verwerkelijking van de vrijheid betekent dan ook dat de vrijheid van ieder individueel persoon behoort te worden gerespecteerd. Dit is de (ethische) eis van tolerantie. De algemene voor iedereen gelijkelijk geldende wetgeving, die berust op ieders zelfwetgeving, verwerkelijkt de vrijheid. Hierin vindt de wet (als *volonté générale* of als *rule of law*) haar legitimatie. *De wet beperkt de vrijheid niet, ze realiseert haar.* Wel bevat de wet beperkingen met betrekking tot de uitoefening van de *handelingsvrijheid*, die er echter op gericht zijn de uitoefening van de handelingsvrijheid van de één met die van de ander in overeenstemming te brengen. De uitoefening van deze vrijheid verandert de wereld, zij is empirisch waarneembaar en meetbaar en afhankelijk van beschikbare alternatieven en mogelijkheden. De regulering van de uitoefening van deze vrijheid is het object van recht en politiek. Ze wijst echter boven zichzelf uit naar de vrijheid-als-zelfwetgeving, die de oorsprong en de grond is van onze gebondenheid aan de wet.

6/Vrijheid is een sociale categorie. Het sociale omvat de intersubjectiviteit in al zijn rijkdom. De intersubjectiviteit is een moment aan de (uitoefening van de) vrijheid en niet iets dat aan vrije individuen wordt toegevoegd. Het ene subject kan zich slechts in zijn betrokkenheid op het andere subject als vrij ontwikkelen. Intersubjectiviteit mag niet - instrumenteel - worden verstaan als een voorzien in elkaars behoeften. Zij ligt in het subject-zijn als zodanig besloten. De geleidelijke verwerkelijking van de vrijheid is een (ethische) opdracht en roept niet alleen individuen, maar ook groepen (staten, naties) op intersubjectiviteit c.q. interstatelijkheid (inter-nationaliteit) te ontwikkelen en zo nodig, wat de staten betreft, in verbanden (*foedera*) vorm te geven. Dit is de morele kern van de vrijheid. Een sleutelmoment is de *Anerkennung* van elkaar als persoon, als groep, als natie. Hegel heeft laten zien dat deze *Anerkennung* vaak moet worden bevocht-

<sup>7</sup> Cf. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Hamburg 1963; *Kritik der praktischen Vernunft*, Hamburg 1967. K. Kuypers, *Immanuel Kant*, Baarn 1966; J. Plat, "Vrijheid en determinisme bij Immanuel Kant", in *Wijzgerig Perspectief* 1972/1973, p. 84 e.v.

ten. Uit de strijd komt een elkaar wederkerig erkennende verhouding tot stand die in de taal haar uitdrukking vindt. Omdat verwerkelijking van vrijheid een morele opdracht is, is ook de wederzijdse *Anerkennung* een morele eis en belangrijk voor de ontwikkeling van de eigen identiteit. Identiteit kan niet in eenzaamheid worden ontwikkeld. Een betrekking tot anderen, waarbinnen men wordt opgemerkt en in een respecterende erkenning wordt geconstitueerd, is wezenlijk voor het tot stand komen van eigenheid of identiteit. Identiteit kan zich slechts ontwikkelen aan de confrontatie met de ander. Voor een natie is de taalcultuur vaak een identificerend moment, zij dient dus in de *Anerkennungs*beweging te worden opgenomen. In een natie heeft de reflexiviteit in de groep constituerende consequenties voor de eigen identiteit. Aan het poneren van de eigen identiteit zit een tegenkant: zelfoverschatting of een tekort aan respect voor het anderszijn van anderen. Men komt dan snel tot projecties op de ander, omdat men te sterk overtuigd is geraakt van de eigen waarde. Hoe kunnen we de wederzijdse *Anerkennung* tot uitdrukking brengen, zonder dat er dergelijke *Verzerrungen* optreden? Het voltrekken van de *Anerkennung* dient binnen de samenleving als zodanig te worden gestructureerd<sup>8</sup>. Het recht is een minimale structuur, maar het is niet het enige structurele element, ook ethiek en beleefdheidsregels passen in dit perspectief. Ook wan-gedrag in de sfeer van wellevendheid of diplomatie kan kwetsend zijn. Formaliteiten houden het functioneren van de *Anerkennung* in vele gevallen echter in goede banen. De *Anerkennung* geeft uitdrukking aan de wederkerigheid die in de vrijheid besloten ligt, terwijl de identiteit op het individuele moment de nadruk legt; ze is een act van vrijheid, die de culturele orde constitueert. Daarom is de *Anerkennung* wel een noodzakelijke voorwaarde voor een vrije samenleving, maar geen voldoende; ze dient te worden uitgewerkt en geïnstitutionaliseerd. Vrijheid is ook het vermogen aan de openheid voor elkaar vorm te geven in een gesprek. Gesprek vooronderstelt echter meta-communicatie: men kan pas in gesprek treden, 'wanneer men reeds in gesprek is'. Het gesprek is slechts de nadere articulatie van apriorisch communiceren. Mooie woorden stichten geen respect: het respect moet er al zijn, willen mooie woorden zin hebben.

### *Een positieve pointe*

7/ Het zojuist betoogde inzake de vrijheid raakt hetgeen in de Europese Unie aan de hand is. Op dit punt zijn scepticisme en relativisme niet aanvaardbaar, omdat deze geestelijke houdingen reeds vooronderstellen hetgeen zij ontkennen. Dit heeft consequenties. Op het ogenblik heeft *de facto* voor velen de Europese integratie de status van een hypothese, zij heeft echter *de iure* een uitgesproken morele dimensie. Een samenleving van vrije mensen is, zoals we heb-

<sup>8</sup> A. Honneth, *Kampf um Anerkennung*, Frankfurt am Main 1992

ben gezien, volgens Kant, alleen mogelijk onder een algemeen geldende wet, waarmee iedereen redelijkerwijs geacht kan worden te hebben ingestemd. Dit is de *categorische imperatief* (*handel volgens de stelregel, waarvan u tegelijk kunt willen dat deze, zonder tegenspraak, tot een algemene wet wordt*). Het voldoen aan deze categorische imperatief is, volgens Kant, zonder meer geboden, *omdat slechts op deze wijze voor iedereen de vrijheid wordt verwezenlijkt*. Anders gezegd, er rust een morele plicht op individuele personen (én op de mensen die in groepen samenleven) ernaar te streven onder de heerschappij van algemene wetgeving te leven en aldus de vrede te bewaren. Deze plicht impliceert tevens, dat een adequate economische en sociale politiek wordt gevoerd, voorzover kan worden aangetoond dat zij een verantwoord middel is om de moreel geboden doeleinden te verwezenlijken. In *Zum Ewigen Frieden* 1795<sup>9</sup> stelt Kant dat niet alleen individuele personen, maar ook staten moreel gehouden zijn aan de categorische imperatief te voldoen. Dit betekent dat ook zij dienen te leven onder algemene wetten, waarmee zij redelijkerwijs geacht kunnen worden te hebben ingestemd. Het beginsel van rechtsstaat en democratie geldt ook voor de internationale gemeenschap. Dit betekent dat de staten geen beroep meer kunnen doen op een onbeperkte soevereiniteit. Het naleven van de categorische imperatief is nog steeds de noodzakelijke voorwaarde voor een internationale rechtsorde. De Europese staten hebben in het bijzonder de morele verplichting hun samenleven dusdanig te organiseren dat ze kunnen leven onder algemene wetgeving. Dat is precies hetgeen met de Europese Unie - naar zijn objectieve zin en strekking - wordt beoogd. Het besef van solidariteit met en verantwoordelijkheid voor andere met name armere lidstaten én voor de Europese Unie als geheel is een centraal punt in deze overwegingen. In algemene zin is ook het beschermen van de Europese cultuur moreel geboden, want het kenmerkende van die cultuur ligt immers in het proclameren van de vrijheid als zodanig én in de wijze waarop de vrijheid institutioneel wordt verwerkelijkt. Cultuur is vormgeven aan de uitoefening van de vrijheid, taal is een onmisbaar bestanddeel daarvan en daarom behoort de bescherming van taal en cultuur tot de morele opdracht in Europa. Voorts dienen ook de politieke structuren van de Europese Unie en van de lidstaten te worden beschermd, omdat ook zij delen in het morele gehalte van de vrijheid. In dit opzicht is de suprematie van de nationale soevereiniteit binnen de Europese Unie inderdaad doorbroken. De lidstaten van de Europese Unie zijn gehouden om hun samenleven binnen de Unie nader te structureren en te ontwikkelen. De enige vorm die op termijn daarvoor in aanmerking komt is de fede-

<sup>9</sup> Zie J. Habermas, "Kants Idee des Ewigen Friedens" in *Information Philosophie*, december 1995, p. 5 ev. Staten zijn natuurlijk niet als zodanig subject van morele verplichtingen. De ethiek richt zich tot individuele personen, die ethisch gehouden zijn er zorg voor te dragen, binnen het kader van hun functie, dat de staat ethische verplichtingen nakomt.

ratie, die met name de strekking heeft het nationaal karakter, de taal en de cultuur van de deelstaten te beschermen.

8/ Binnen de Europese Unie wordt de verhouding tussen veraf en nabij heel concreet. In ons eigen 'zijn' zijn we onszelf het meest nabij, het meest vertrouwd met onszelf: we 'zijn' dit zijn en tegelijk vallen we niet geheel met onszelf samen. Wanneer de mens individualistisch georiënteerd raakt, wordt de verhouding veraf-nabij binnen zichzelf enigszins verabsoluteerd, de structuur krijgt niet de kans zich te ontplooien. Het subject verstrakt en versteent, de dynamiek verdwijnt. Er geldt slechts de eigen persoon: *de ander buiten is er niet, omdat de ander in zichzelf er niet is*. Wanneer men met zichzelf samenvalt, komen we bij het versteende *en-soi* van Sartre. Dit is hetgeen in de moderne maatschappij dreigt te geschieden. De communicatie neemt toe, maar brengt niet altijd echte communicatie tot stand, zelden is de ander *als ander* aanwezig. Binnen de Europese Unie is de medemens veraf en nabij tegelijk. We moeten samenleven en dit kan niet door de ander op afstand te houden, de vreemde vreemdeling te laten zijn, de anonimiteit te verankeren. De nabijheid *met het eigen zijn* gaat aan alle contact vooraf, maar zij heeft een bepaalde uitwendigheid aan zich: het lichaam, onze *Erlebnisse*, de contacten met anderen en het andere. Is die ander nu even nabij aan ons als hij aan zichzelf of wij aan onszelf? Dit is een grondthema uit de Europese filosofie: ik kan altijd slechts via het andere bij mijzelf zijn. In de Europa raken vreemde of verwante culturen elkaar. Wil er niet alleen vervreemding zijn, zal er ook toenadering en verzoening moeten wezen. De nabijheid van mensen uit verschillende taalculturen brengt mee dat ze stoten op grenzen en weerstand. Dit wordt anders wanneer de partners óók de taal van de ander als moedertaal hebben: meertaligheid is een verrijking voor allen. Integratie mag dan ook geen aanpassing aan de meerderheid zijn, maar een diepere beweging, waarin zowel de Europese als bijvoorbeeld de Marokkaanse taalcultuur tot hun recht komen. Men mag zeker eisen dat Nederlands (of Engels) geleerd wordt, daar dient tegenover te staan dat aandacht en respect voor de Arabische, Turkse etc. cultuur wordt betracht en dat een verdere ontwikkeling daarvan mogelijk blijft. Hoe kan een nieuwkomer ooit de Europese eigenheid verstaan, als hij zichzelf niet eens vermag te ontwaren? Een Europese cultuur kan alleen ontstaan, wanneer het nieuwe dat ons wordt aangereikt als een verrijking wordt ervaren, als een modaliteit van vrijheid die samen met de Europese traditie iets geheel nieuws tot stand brengt.

9/ Rousseaus *liberté morale* is de voorloper van Kant's *Selbstgesetzgebung*. Deze fundamentele zin van vrijheid is tekenend voor de Europese politieke en juridische cultuur, scherp te onderscheiden van de Amerikaanse, waar vrijheid veeleer in de zin van handelingsvrijheid (Hobbes, Locke) wordt verstaan. Daarin is ook het onderscheid tussen beide continenten inzake de constitutie en de positie van de grondrechten gegrond. Ook de wet wordt anders verstaan: hier

als *verwerking* van de vrijheid, daar als *beperving* van de vrijheid. Dit onderscheid wordt vaak over het hoofd gezien. De waardengemeenschap tussen de VS en Europa bestaat weliswaar uit het aanvaarden van vrijheid en gelijkheid, de uitwerking ervan is echter anders: handelingsvrijheid is niet hetzelfde als zelfwetgeving. Daarom ook is in de VS het sociale moment aan de vrijheid niet tot ontwikkeling gekomen: men is blijven staan bij Locke en heeft de denkweg via Kant, Hegel en Marx niet meegemaakt. In de VS wordt de Verlichting abstract verstaan en in individualistische zin toegepast. De Amerikaanse constitutie kan daarom geen voorbeeld zijn voor de Europese Grondwet. We kunnen weliswaar aan haar korte precieze en tegelijk ook algemene formuleringen een voorbeeld nemen, maar in de Amerikaanse grondwet ontbreekt iedere verwijzing naar beleid of naar een inhoudelijk moment van de staatsstructuur. De sociale of maatschappelijke dimensie ontbreekt. Daarom ook mag de Europese Grondwet geen kopie van de Amerikaanse zijn. Wanneer we uitgaan van de *wet als uitoefening van de zelfwetgeving* kunnen we beter verstaan wat 'grondwetgeving' betekent: in de uitoefening van hun *Verfassungsgebende Gewalt* constitueert een groep mensen zich tot een volk of natie. Deze constituerende act is de bron van het recht en constitueert een gemeenschap als zodanig. In de *acte constituant* constitueert het volk zich als natie door zich een constitutie te geven, waarin tegelijk de natie verschijnt als bron van recht. Wanneer aldus iets nieuws tot stand komt (zoals in de Europese Unie) wordt de inhoud van deze constituerende act vervolgens in een geschreven grondwet neergelegd. Het nader structureren van de ontwikkeling tot een vrije Europese natie is hetgeen bij de Europese Grondwet op het spel staat. Middels een algemeen Europees referendum (in alle lidstaten tegelijk en de stemmen worden Europa-wijd bij elkaar geteld) zou door een Europees volk een Europese *acte constituant* kunnen worden voltrokken, *waarin en waardoor een Europese natie zich constitueert*. Dit is de uitdrukking van de vrijheid van alle betrokkenen. Deze *acte constituant* is de hoogst denkbare act, daarin wordt Europese soevereiniteit uitgeoefend.

10/ De Europese Grondwet gaat gelden voor een samenleving waarin het gemeenschappelijke substraat met betrekking tot funderende waarden en normen enerzijds minder scherp is geworden en anderzijds grote verschillen laat zien. De nieuwe Europese constitutionele orde geldt niet alleen voor een meerderheid van traditioneel opgevoede Europeanen, maar ook voor een minderheid van Europese burgers, c.q. ingezetenen, die met betrekking tot vrijheid en democratie iets andere accenten zetten. Die andere accenten zullen meestal met godsdienst en levensbeschouwing te maken hebben (scheiding van kerk en staat, religieus of cultureel geïnspireerde gedragspatronen met betrekking tot voedsel, kleding, de verhouding tussen mannen en vrouwen, ouders en kinderen). Sommige accenten kunnen binnen het traditionele Europese waardenpatroon wel een plek vinden (vrijheid van godsdienst, bijzonder onderwijs, kleding), met

andere zal men meer moeite hebben (huwelijkstradities, besnijdenis). Een constitutie mag zich van deze maatschappelijke ontwikkelingen niet isoleren en zal het kader voor nieuwe vormen van samenleven moeten bieden. Zoals gezegd kunnen we niet meer volstaan te beweren dat ‘de anderen’ zich maar aan de traditioneel bestaande patronen moeten aanpassen. Daarmee wordt aan de anderen tekort gedaan en wordt bovendien miskend welke verrijkende impulsen bijvoorbeeld de Arabische input in de Europese cultuur kan hebben. Als iets kenmerkend is voor de Europese cultuur is het wel de fundamentele openheid voor het andere. Een zich angstig afsluiten voor het andere doet aan allen tekort. De Europese Unie zou een voorbeeld moeten worden *voor het in vrijheid samenleven van onderscheiden culturen, rassen en religies*. Met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers impliceert het voorgaande dat zij het vrijheidsregime van de Europese Unie, zoals vastgelegd in de Europese Grondwet (rechtsstaat, democratie en grondrechten) ten volle dienen te accepteren. Dit is het *Verfassungspatriottismus*, waarover Habermas spreekt. Er is geen alternatief en wanneer men dat niet wil, dient men te vertrekken. Vervolgens hebben de nieuwkomers, zoals eerder gesuggereerd, er recht op hun eigen taal en cultuur te behouden, voorzover zulks binnen een vanuit de vrijheid geordende rechtsstaat en democratie redelijkerwijs mogelijk is. Een verplicht aanleren van de landstaal of Europese taal mag niet inhouden het verplicht opgeven van de eigen taalcultuur. Zoals ik elders heb betoogd, zou in de Europese Unie een regiem van verplichte tweetaligheid moeten worden ingevoerd<sup>10</sup>. Een territoriaal bepaald taalregiem, zoals in België, kan beter worden vermeden: dat leidt tot eenzijdigheid en afgeslotenheid. In het direct contact tussen verschillende taalculturen ligt de culturele toekomst van de Europese Unie. De invoering van een of meerdere Europese *linguae francae* leidt paradoxalerwijs tot het behoud van de regionale en nationale taalculturen. Voor sommigen komt dit neer op drietaligheid (landstaal, Europese taal, taal van herkomst). Maar dat is *all in the game*.

Damiaan Meuwissen is oud-hoogleraar Staatsrecht en Rechtsfilosofie. Lid *Société Européenne de la Culture* (Amsterdam/Venezia). Verbonden aan Hoogland CS fiscale en juridische adviseurs te Baarn.

<sup>10</sup> Zie voor de uitwerking van dit standpunt het in noot 1 genoemde werk *Capita Selecta* p. 336 e.v.

## Deniz Coskun

### *Constitutioneel patriottisme voor Europa. Wat Ernst Cassirer bepleitte in Weimar<sup>1</sup>*

Van de Griekse filosoof Heraklitus komt de vergelijking dat een volk bereid moet zijn om te strijden voor zijn wetten als gaat het om zijn muren.<sup>2</sup> Dit artikel trekt die vergelijking door en stelt dat de loyaliteit aan de wet bepalend is voor wat de grenzen van een volk uitmaakt. Wetten vormen in deze zin symbolische muren die het eigene afzetten tegenover het andere. De uiting van loyaliteit aan de grondwet, dat wil zeggen constitutioneel patriottisme vormt hierbij de gezindheid die richting geeft aan een volk en die constitutief is voor zijn identiteit. De functie van het constitutioneel patriottisme kan worden vergeleken met de functie van heilige geschriften voor het historisch zelfbewustzijn van religies, maar moet de heterogeniteit waar de religies meestal voor staan overstijgen. Evenzeer moet het constitutionele patriottisme zich van andere, meer op de emotionele dimensie gerichte vormen van patriottisme onderscheiden, hoe intens en waardevol de beleving daarvan ook kan zijn op bepaalde momenten in tijd en plaats. Het constitutioneel patriottisme is een hogere vorm van patriottisme in die zin dat het geografische grenzen, die zijn gevormd op grond van etnische, religieuze of (internationaal) politieke verhoudingen, overstijgt. Dit artikel verdedigt daarom de stelling, dat een 'Europese constitutie', hoewel niet in geschreven en geratificeerde vorm, al bestaat, dat een historisch zelfbewustzijn in Europa, dat wil zeggen een Europese identiteit, zich parallel heeft ontwikkeld aan de vorming van het Europese constitutionele gedachtegoed en dat de grenzen van Europa bepaald kunnen worden naar gelang uitdrukking wordt gegeven aan de loyaliteit die men heeft ten aanzien van de 'Europese constitutie'. Muren waarvoor men niet bereid is te strijden verliezen hun functie als afscheiding, net als de mate waarin Europees constitutioneel patriottisme wordt ten toon gespreid de grenzen aangeeft van waar Europa precies aanvangt of eindigt.

Dit artikel bespreekt aan de hand van de filosoof Ernst Cassirer wat de Europese constitutie inhoudt door een genealogie te geven van het Europees constitutioneel gedachtegoed. Al in 1930, ten tijde van de Weimar Republiek, verdedigde Cassirer het *Verfassungspatriotismus* (constitutioneel patriottisme) als alternatief voor het hevig opkomende en aanwezige volkspatriottisme. Ondanks de vele verschillen die de mensen van elkaar doen onderscheiden, is het via een

<sup>1</sup> Met dank aan mr. drs. J. Biemans en mw. drs. J. Hermens voor commentaar op dit artikel.

<sup>2</sup> Zie: Jaeger, W., *Paideia: the ideals of Greek Culture*, Volume I, *Archaic Greece, The Mind of Athens*, tr. from the Second German Edition by Gilbert Highet, Basil Blackwell, Oxford, 1946, p. 110.

constitutie mogelijk eenheid in verscheidenheid te creëren door de constitutie als uitgangspunt van het handelen te nemen voor elke burger. Ook voor de constitutionele theorie is het mogelijk wijze lessen te leren uit de jaren dertig van de twintigste eeuw. Wat ging er mis met de constitutie van Weimar en op welke manier kan de oplossing van Cassirer in de vorm van constitutioneel patriotisme bijdragen aan het debat over de vorming van een Europese identiteit en grotere Europese eenheid?

### *Cassirer in Weimar*

De Weimar Republiek, de eerste Duitse Republiek, was gesticht in de stad Weimar in 1918/19, na de Eerste Wereldoorlog en nadat een einde was gemaakt aan het *Kaiserreich*. De keuze voor de stad Weimar was niet alleen ingegeven vanuit pragmatische redenen, de straten van Berlijn waren eenvoudig te gevaarlijk om het parlement te huisvesten, maar het had ook een symbolische betekenis. Weimar was de stad van Goethe, de filosoof en filantroop van het “werkelijke” Duitsland en zou aan de basis kunnen staan van een wederopleving van de Duitse cultuur. Verschillende redenen hebben ertoe bijgedragen dat de Weimar Republiek een abrupt einde kreeg toen het Nazi-regime de macht greep. Natuurlijk hebben sociaal-economische factoren, in het bijzonder de wereldwijde economische crises en de daarmee samenhangende inflatie in de jaren dertig van de twintigste eeuw, een beslissende rol gespeeld, maar meer ingrijpend was het feit dat het bestel van Weimar onvoldoende weerstand heeft kunnen bieden aan de destructieve krachten in het land. Dit gold niet alleen voor de politiek, maar ook voor de rechterlijke macht en de Weimar constitutie. Het was duidelijk dat de Weimar Republiek en de constitutie in kwestie een cruciaal gebrek vertoonden.

Dit gebrek bestond niet in de eerste plaats uit het feit dat rechters afweken van de letter of de geest van de democratische grondwet. Dat was eerder een gevolg van een fundamentele oorzaak, die werd gekarakteriseerd door een toegevendheid van het rechtssysteem aan de dominante “patriottische” of “volkse” houding van het publiek en de (massa) media.<sup>3</sup> In tegenstelling tot deze houding verdedigde Cassirer de houding van het *Verfassungspatriotismus* of het constitutioneel patriotisme. De politieke en intellectuele geest van die tijd in Duitsland, zoals Peter Gay die beschreef, “*elevated apathy into a superior form of*

<sup>3</sup> Zimmerman, M., *Blind in the Right Eye: Weimar as a Test Case*, Israel Law Review, Volume 32, 1998, pp. 395-406; here: 395-396. Cf. Apelt, W., *Geschichte der Weimarer Verfassung*, Biederstein Verlag, München, 1946, especially p. 366 and pp. 417 ff.

<sup>4</sup> Gay, P., *Weimar Culture: The Outsider as Insider*, Harper & Row, Harper Touch Books, New York, 1970, p. 72; cited by Krois, J.M., *Cassirer: Symbolic Forms and History*, Yale University Press, New Haven and London, 1987, p. 164.

*existence and invidiously compared the traders mentality of the British and French politicians with the spirituality of the educated German*".<sup>4</sup> Niettemin, vestigde Cassirer aandacht op de verlichting als een *Europese* beweging en, geïnspireerd daardoor, op de natuurrechtstraditie van de onvervreembare mensenrechten.<sup>5</sup>

### *Een genealogie van het Europees constitutionalisme*

In zijn rectoraatsrede *Die Idee der republikanischen Verfassung* (het idee van de republikeinse constitutie) richtte Cassirer zich expliciet op de "volkse" en anti-democratische bewegingen van zijn tijd, die in de democratie een Westerse mis-conceptie zagen, vreemd aan de Duitse natie.<sup>6</sup> Zijn conclusie was dat Duitse filosofen, in het bijzonder Leibniz en Wolff, in navolging van Hugo de Groot, met hun ideeën over vrijheid en gelijkheid, een gezaghebbende invloed hadden uitgeoefend op de vrijheidsbewegingen in Amerika en Frankrijk. Vervolgens, meende Cassirer, had Immanuel Kant zich filosofisch gemengd in deze revoluties om daarmee zijn invloedrijke politieke theorie uit te werken. Het was niet van belang wie als eerste dergelijke ideeën had geformuleerd.<sup>7</sup> De leiders van de Franse revolutie en de *founding fathers* in Philadelphia waren ervan overtuigd dat hun fundamentele principes even oud waren als de wereld zelf en dat kennis van de "*indefeasible rights of man was regarded as a "common notion", as something "that has been always, been everywhere, and been by all believed"*".<sup>8</sup> Zeker is, dat de principes zoals uitgedrukt in de Amerikaanse en Franse verklaringen de hele beschaafde wereld voor zich wisten te winnen. Ondanks het feit dat de Franse revolutie zou resulteren in een richting die tegengesteld was aan wat zij zelf had voorgesteld, verklaarde Kant, dat: "(...) *zulk een revolutie vindt in de gedachten van alle toeschouwers een sympathie die grenst aan enthousiasme.*" (...) *Zulk een gebeurtenis kan nooit worden vergeten; omdat het bewijst dat in de natuur van de mens een neiging en dispositie bestaat die geen enkele politicus had kunnen voorspellen door middel van een opsomming van het verloop van eerdere gebeurtenissen*".<sup>9</sup> Het verloop van de Europese geschiedenis zou het tegendeel bewijzen. In de nasleep van de Terreur

<sup>5</sup> Zie: Krois, J.M., *Cassirer. Symbolic Forms and History*, Yale University Press, New Haven and London, 1987, p. 26.

<sup>6</sup> Recki, B., *Die Kultur der Humanität. Ernst Cassirer als Philosoph und Bürger*, Rede aus Anlaß der Benennung des Hörsaals A im Hauptgebäude der Universität Hamburg in Ernst Cassirer-Hörsaal am 11. Mai 1999, in: Pressestelle der Universität Hamburg, *Zum Gedenken an Ernst Cassirer (1874-1945). Ansprachen auf der Akademischen Gedenkfeier am 11. Mai 1999*, Dölling und Galitz Verlag, Hamburg 1999, pp. 16-33; here: 28.

<sup>7</sup> Ernst Cassirer, *Philosophy and Politics*, in: *Ibid., Symbol, Myth, and Culture. Essays and Lectures of Ernst Cassirer 1935-1945*, edited by D.P. Verene, Yale University Press, New Haven and London, 1979, pp. 219-232; here: p. 222.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>9</sup> Kant, I., *Der Streit der Fakultäten* (1798), section II. Works. Edited by E. Cassirer, vol. VII, 391f.

en de Napoleontische oorlogen zouden de (Romantische) auteurs, enkele uitzonderingen daargelaten, desbetreffende principes niet alleen vergeten, maar ook openlijk weerspreken en bevechten.

De verlichting was een Europese beweging die zich kenmerkte door de wens naar een herstel van de rede en de oorspronkelijke rechten van de mensheid.<sup>10</sup> Dit herstel werd voorbereid en mogelijk gemaakt door het natuurrechtsdenken, zoals in de personen van Hugo de Groot en Samuel von Pufendorf,<sup>11</sup> dat op intellectueel vlak strijd moest leveren zowel met de dogmatische theologie als met het staatsabsolutisme, zoals vertegenwoordigd door de Leviathan van Thomas Hobbes.<sup>12</sup> Door het natuurrechtsdenken wordt een vergelijk getrokken tussen de wiskunde aan de ene kant en het recht aan de andere kant. Deze vergelijking betreft niet de wijze waarop de principes van het recht worden herleid, maar heeft louter betrekking op de gemeenschappelijke bron van beide. Het natuurrechtsdenken hield zich bezig met de vraag wat de uiteindelijke bron was van positieve of gestelde rechtsnormen en van waaruit ze continu werden gevoed. De fundamentele conclusie was dat de oorsprong van het recht niet extrinsiek maar intrinsiek was aan het menselijke intellect. De oorsprong van het recht ligt noch in menselijke conventie noch in de openbaring of enig andere gezaghebbend bevel, die de mensen van buiten aanspreken, maar het is een karakteristieke en oorspronkelijke wijze, een *modus* van de menselijke geest die zich weerspiegelt in het idee van het recht.<sup>13</sup>

Het recht werd gekenmerkt door hetzelfde intellectuele bevrijdingsproces van die periode, waarin ook andere takken van de wetenschap theoretisch alsook praktisch werden beheerst: zowel het proces van Galileo Galilei, grondlegger van de natuurwetenschap, als dat van Hugo de Groot, grondlegger van het moderne natuurrecht, getuigen van de vastberadenheid in het geloof in de (kracht van de) rede.<sup>14</sup> Het principe van de rationaliteit vond vanaf de renaissance steeds meer ingang in alle takken van de wetenschap. Kenmerkend was *“the belief in the autonomy of thought, i.e., the view that thought can discover by its own strength, without support from a supernatural revelation and without appeal to sense per-*

<sup>10</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Die Philosophie der Aufklärung*, J.C.B. Mohr Verlag (Paul Siebeck), Tübingen 1932, Chapter 6, p. 314.

<sup>11</sup> Zie respectievelijk de beroemde uitspraak van Hugo der Groot in Prolegomena 11 van zijn *De jure belli ac pacis libri tres* (1625); *Ibid.*, *The Law of War and Peace*, trans. F.W. Kelsey, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1925. For Pufendorfs separation of natural law and moral theology, zie: Luig, K., *Samuel von Pufendorf: Über die Pflicht des Menschen und des Bürgers nach dem Gesetz der Natur*, Insel Verlag am Main und Leipzig, 1994.

<sup>12</sup> Ernst Cassirer, *Vom Wesen und Werden des Naturrechts*, Zeitschrift für Rechtsphilosophie in Lehre und Praxis, Volume 6, 1932, pp. 6–18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 1932, p. 5.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 11–17.

*ception, a system of eternal truths, a system presented to thought within its own realm and comprehended by thought as necessary. (...) The same is true also of practical consciousness. (...) there are ethical truths which can be comprehended with certainty as unconditional obligations or imperatives of action.*<sup>15</sup> Vandaar dat we Galileo zijn theorie (van de geometrische natuurkunde) zelfs zien verdedigen tegen sterke oppositie van kerk en staat in, en hetzelfde geldt voor Hugo de Groot, die geen rechtvaardiging wil geven van recht aan de hand van toevallige factoren als kerk en staat.

Net als de menselijke geest in staat is in en uit zichzelf grootheden en nummers te creëren, is deze in staat een heel rechtssysteem op te zetten uit normen die door de mens zelf zijn opgesteld. Recht kan niet langer berusten op de overvloedige macht van God, zoals Calvijn zich dat voorstelde en daarbij God verhief boven alle regels en normen. Hugo de Groot betwijfelde de Calvinistische leer van de predestinatie en maakte duidelijk dat niet de menselijke of de goddelijke wil, maar de rede ten grondslag lag aan het recht. Daardoor zou Hugo de Groot ook opkomen tegen de “sterfelijke Godheid” of de Leviathan van Hobbes.<sup>16</sup> In tegenstelling tot de staatstheorieën van Bodin en Machiavelli veronderstelde Hugo de Groot een recht dat voorafgaat aan elk menselijk of goddelijk gezag. Dit recht vindt uiteindelijk zijn grondslag in het natuurrecht dat we kunnen kennen door middel van de rede.<sup>17</sup> De gelding van het natuurrecht komt volgens Hugo de Groot tot uitdrukking wanneer de wetgever in het stellen van een regel een norm overweegt die algemeen toepasbaar is, dat wil zeggen die als voorbeeld kan dienen en die bindend is zowel voor de eigen als voor enig andere wil. Ongetwijfeld stelt het recht een bevel op, dat geadresseerd wordt aan individuele willens, maar dit bevel staat niet aan de oorsprong van het idee van het recht of dat van de rechtvaardigheid. Dit idee gaat vooraf aan het bevel, welke zorgt voor de feitelijke uitvoering ervan, maar de uitvoering moet natuurlijk niet worden verward met de rechtvaardiging of het ontstaan van het idee van het recht. Een soevereine wil, of deze nu menselijk of goddelijk is, moet weliswaar ten grondslag liggen aan de uitvoering van het idee van het recht, maar kan nooit zelf dit idee voortbrengen. Dat is vanaf Hugo de Groot een aanleggenheid van de menselijke rede<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Encyclopaedia Britannica*, 14th edition, Volume 18: *Plants to Tripoli*, London/New York, 1929, (*Rationalism*), pp. 991–993; here: p. 991.

<sup>16</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Die Philosophie der Aufklärung*, J.C.B. Mohr Verlag (Paul Siebeck), Tübingen, 1932, Chapter 6, esp. p. 320 ff; Ernst Cassirer, *The Platonic Renaissance in England* (Die platonische Renaissance in England und die Schule von Cambridge, Teubner, Leipzig and Berlin, 1932), tr. J.P. Pettegrove, University of Texas Press, Austin, 1953.

<sup>17</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Vom Wesen und Werden des Naturrechts*, Zeitschrift für Rechtsphilosophie in Lehre und Praxis, Volume 6, No. 1, 1932, p. 9.

Het gedachtegoed van het bestaan van het recht onafhankelijk van kerk en staat, dat ten grondslag ligt aan de Amerikaanse en Franse verklaringen van de rechten van de mens, is niet in zuivere vorm verder gevoerd door John Locke, want Lockes formulering van natuurlijke rechten is nog steeds afhankelijk van de vraag naar het bestaan van een Godheid<sup>19</sup> Het was Leibniz (1646-1716) die de leer van Hugo de Groot voortzette en voor het eerst in de Westerse geschiedenis de universele rechten van de mens verdedigde, zoals het natuurrechtsdenken hierop al had geanticipeerd door te spreken van een recht dat gold voor alle mensen onafhankelijk van tijd en plaats. Leibniz' verdienste was, dat hij deze claim van het natuurrecht onafhankelijk stelde ten opzichte van enige extrinsieke autoriteit, of deze nu menselijk dan wel goddelijk was.<sup>20</sup> In zijn verhandeling over het instituut van de slavernij, stelde Leibniz dat op grond van het natuurrecht geen mens een eigendomsrecht op een ander kon hebben. Slavernij was volgens hem dan ook in strijd met het natuurrecht. Een opvatting die inging tegen de tot dan verdedigde standpunten, onder meer van Aristoteles en Hugo de Groot, dat het instituut van de slavernij niet in strijd was met het natuurrecht. Leibniz komt tot de conclusie dat naast het eigendomsrecht van de meester over (het lichaam van) de slaaf het tegenoverstaande en meer overwegende gewicht stond van "(...) *le droit des âmes raisonnables qui sont naturellement et inaliénablement libres* (het recht van redelijke zielen die van nature en op onvervreembare wijze vrij zijn)."<sup>21</sup>

De leer van de onvervreembare en individuele natuurlijke rechten wordt op minutieuze wijze tot een omvangrijk systeem van het natuurrecht uitgewerkt door Leibniz' leerling Christian Wolff (1679-1754). Tegenover de oorspronkelijke en onvervreembare mensenrechten (*jus connatum*), die onmiddellijk uit de natuur van de mens volgen, stelt Wolff de rechten die later in het leven worden verworven (*jus contracta*).<sup>22</sup> De systematische weergave van de theorie van onvervreembare mensenrechten door Wolff had, naast de belangrijke invloed die uitging van Locke, een beslissende uitwerking op Blackstone's beroemde *Commentaries on the laws of England*.<sup>23</sup> Met Blackstone zou het idee van onver-

<sup>18</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Die Philosophie der Aufklärung*, J.C.B. Mohr Verlag (Paul Siebeck), Tübingen, 1932, pp. 321-322.

<sup>19</sup> Ibid., 1932, pp. 102 ff.; 107-108.

<sup>20</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Die Idee der republikanischen Verfassung*, Rede zur Verfassungsfeier am 11. August 1928, Friederichsen, De Gruyter & Co. M.B.H., Hamburg, 1929, p. 13; Cf. Ernst Cassirer, *Leibniz System in seinen wissenschaftlichen Grundlagen*, Gesammelte Werke, Band 1, Felix Meiner Verlag, Hamburg, (1902) 1998, pp. 404-405 (450-452).

<sup>21</sup> Ibid., p. 410 (457).

<sup>22</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Die Idee der republikanischen Verfassung*, Rede zur Verfassungsfeier am 11. August 1928, Friederichsen, De Gruyter & Co. M.B.H., Hamburg, 1929, pp. 15-16.

vreemdebare mensenrechten van het individu uitstijgen boven het puur theoretische en een praktisch politiek belang krijgen, wanneer de constituties van de Amerikaanse staten, in het bijzonder die van Virginia in 1776, de *Commentaries* als voorbeeld namen. De Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 4 juli 1776 spreekt uitdrukkelijk van: “*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness*”. Deze passage is duidelijk geïnspireerd op Locke, maar het feit dat het recht een autonoom fenomeen is dat onafhankelijk bestaat van een staat of een religie, en de mensen een onafhankelijke claim verschaft, werd aldus mogelijk gemaakt door Hugo de Groot, Pufendorf, Leibniz en diens leerling Wolff.

### *Het constitutioneel patriottisme voor Europa*

Volgens Cassirer sprong de vonk vanuit Amerika over naar Frankrijk, culmineerend in de verklaring van 1789. Zoals gesteld vonden de principes van de Revolutie, ondanks de verschrikkingen waarin zij hadden geresulteerd, hun receptie bij Kant, die in 1794 in zijn werk *Zum ewigen Frieden* de stelling formuleerde dat elke constitutie een republikeinse constitutie moest zijn. Dat wil zeggen, dat het gebaseerd moest zijn op het principe van wetgeving dat het de uitvaardiging van alleen die wetten garandeerde, die van de verenigde wil van het volk afkomstig hadden kunnen zijn en waarin elk onderdaan niet slechts onderdaan, maar ook burger is, dat wil zeggen dat hij/zij in staat moet worden geacht het eens te kunnen zijn met de algemene wil.<sup>24</sup> Daarom is het de taak van elke wetgever dat het van het gehele volk niets anders vraagt dan wat dit geheel, vanuit ethische claims en maximes, van zichzelf kan vragen.<sup>25</sup> De staat zelf kan daarom niet worden gezien als de vervolmaking of incarnatie van recht en rechtvaardigheid, zoals Hegel dit meende.<sup>26</sup> Dit zou tekort doen aan de taak of ethische verantwoordelijkheid van het individu.<sup>27</sup> Hiervoor, stelde Cassirer, is een constitutioneel patriottisme<sup>28</sup> vereist, dat in tegenstelling tot het dominante *völ-*

<sup>23</sup> Ibid., 1929, pp. 16 17.

<sup>24</sup> Ibid., 1929, p. 23. Zie ook: Mertens, Th., *Am Ausgang des Neukantianismus: Cassirer und Heidegger in Davos 1929*, in: Alexy, R., Meyer, L.H., Paulson, S.L., Sprenger, G. (Hrsg.), *Neukantianismus und Rechtsphilosophie*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, p. 538.

<sup>25</sup> Zie: Lüthje, Jürgen, *Verneigung vor Ernst Cassirer, Rede aus Anlaß der Benennung des Hörsaals Als im Hautgebäude der Universität Hamburg in Ernst Cassirer-Hörsaal am 11. Mai 1999*; in: Hamann, F., Lipert, J. (Red.), *Zum Gedenken an Ernst Cassirer (1874-1945), Ansprachen auf der Akademischen Gedenkfeier am 11. mai 1999*, Hamburger Universitätsreden Neue Folge I, Herausgegeben von der Pressestelle der Universität Hamburg, Dölling und Galitz Verlag, Hamburg, 1999, pp. 10 15.

<sup>26</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Force and Freedom: Remarks on the English Edition of Jacob Burckhardts Reflections on History*, The American Scholar, Volume 13, No.1, 1943-44, p. 413.

*kische* patriottisme van zijn tijd juist niet uitgaat van de volmaaktheid van het eigene, maar het eigene pas gerealiseerd doet zien vanuit het licht van de gezamenlijke verantwoordelijkheid.<sup>29</sup> Het constitutioneel patriottisme houdt in dat “(...) *we in het midden van de strijd, te midden van de noden en verwardheid van de twist niet het gezamenlijke einddoel vergeten (...)* Zulk een actieve coöperatie, gezamenlijke arbeid en sympathie: dat alleen is de eis die de constitutie van de Duitse staat aan ons stelt. (...) *Van zulk een wil heeft het (volk, DC) de moed en kracht gevonden (...) om wet te geven.*”<sup>30</sup>

Kenmerkend voor een constitutioneel bestel is niet het feit dat het *nieuwe* wetten kan uitvaardigen, maar dat de burgers die de staat uitmaken de inhoud van de wetten in zijn algemeenheid kunnen vatten. Het constitutiona- lisme houdt niets anders in dan een proces van progressieve reflectie op wet- geving.<sup>31</sup> De subjecten van een constitutioneel bestel moeten in staat worden geacht om in hun reflectieve capaciteit bij te kunnen dragen aan het constitui- oneel bestel; alleen in die zin kunnen ze worden aangemerkt als burgers van dat bestel. Het is daarom de belangrijkste eigenschap van een constitutie dat die fun- damentele rechten en vrijheden worden gerespecteerd en gegarandeerd, die de burger in staat stellen bij te dragen (in zijn reflectieve capaciteit) aan de voort- gang van het constitutionele bestel, met andere woorden waarbij de burger in staat wordt gesteld om uitdrukking te geven aan het constitutioneel patriot- tisme.

### *Conclusie*

In dit artikel is duidelijk gemaakt dat een constitutionele traditie bestaat die gemeenschappelijk is aan heel Europa en dat verschillende denkers met ver- schillende achtergronden hun een eigen stempel hebben gedrukt op deze tradi- tie. Kenmerkend voor de traditie waarin Cassirer staat is de wens om de onder- daan niet slechts als onderdaan te zien, maar ook als burger, die in staat is om een actieve bijdrage te leveren aan de vorming, instandhouding en voortgang

<sup>27</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Freiheit und Form. Studien zur deutschen Geistesgeschichte*, Gesammelte Werke Band 7, Felix Meiner Verlag, Hamburg, (1916) 1998, pp. 384–385 (570–573).

<sup>28</sup> Cf. Paetzold, H., *Ernst Cassirer Von Marburg nach New York. Eine philosophische Biographie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1995, Chapter 7, hier: p. 119.

<sup>29</sup> Zie: Ernst Cassirer, *Wandlungen der Staatsgesinnung und der Staatstheorie in der deutschen Geistesgeschichte* (1930), in: *Enge Zeit. Spuren Vertriebener und Verfolgter der Hamburger Universität im Auditorium Maximum der Universität, Von-Melle-Park 23. Februar - 4. April 1991*, Hg. von Angela Bottin unter der Mitarbeit von Rainer Nicolaysen, Universität Hamburg, Hamburg, 1991, pp. 168–169.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 168–169.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 169. Dank aan de discussie van dit onderwerp door Birgit Recki tijdens de vergadering van de *International Ernst Cassirer Society* in februari 2003, te Berlijn.

van het bestel. Het bestaan van een bestel wordt niet afhankelijk gemaakt van de specifieke geografische positie, de specifieke etnische of religieuze kenmerken van een volk, maar van de mogelijkheid een eenheid te vormen op grond van een gemeenschappelijk doel, namelijk het vormen van een bestel of in de termen van Kant: een republiek. De republiek vormt natuurlijk geen empirisch gegeven, hoogstens kan het zich concretiseren bijvoorbeeld aan de hand van symbolen door middel waarvan burgers uiting kunnen geven aan hun loyaliteit. De constitutie maakt het mogelijk de republiek ook voort te laten bestaan door de eeuwen heen, doordat het een resultaat vormt van een voortgaande reflectie op de wetgeving van het bestel. In deze zin staat de constitutie voor een traditie, maar het verkrijgt ook een meer dynamische zin wanneer duidelijk wordt dat de instandhouding van het constitutionele bestel alleen mogelijk is wanneer bepaalde fundamentele rechten en vrijheden worden gerespecteerd om de burger in staat te stellen door middel van zijn reflectieve vermogens bij te dragen aan dit bestel. Het spreken van een bestel dat de onderdanen in staat stelt burger te zijn veronderstelt aldus het bestaan van een constitutie die dit alles mogelijk maakt, c.q. garandeert. Dit vereist een constitutioneel patriotisme van de burger die bereid moet zijn de wetten in hun algemeenheid te vatten, dat wil zeggen over de wetten te reflecteren. We zijn ons hiervan bewust wanneer we te maken hebben met situaties waarin de vraag komt of dit of dat wel kan volgens de wet. De reflectie op de wet krijgt een andere dimensie wanneer de wetten van het ene volk worden afgezet tegen die van het andere. en strijd der wetten wordt voorkomen wanneer een algemene noemer kan worden gevonden die geldt voor alle volken, namelijk die van de constitutionele traditie die de onderdanen in staat stelt om burger te zijn.

Dit gemeenschappelijke dat door alle Europese volkeren wordt gedeeld, maakt uit wat de Europese constitutie inhoudt. In zijn huidige redactie drukt artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie uit dat de regeringsstelsels van de lidstaten op democratische beginselen gebaseerd moeten zijn. Artikel 6, eerste lid, beschrijft het wezen van de Europese constitutie: *“De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.”* Artikel 6, tweede lid, stelt vervolgens dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, *“zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.”* Voorts verkrijgt dit alles een uitdrukkelijke normatieve dimensie, dat wil zeggen vormt het een uitdrukking van de Europese identiteit, wanneer artikel 49 voorschrijft dat *“Elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie.”* Daarmee vormt het Europees constitutioneel

patriottisme een wijze waarop het eigene kan worden afgezet tegenover het andere - is het constitutief voor de Europese identiteit.

Mr. Deniz Coskun is junior-onderzoeker rechtsfilosofie aan rechtenfaculteit van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

## Arend Soeteman

### *De ziel van Europa*

Om te kunnen spreken over de grenzen van Europa moeten we iets kunnen zeggen over de identiteit van Europa. Dat is niet eenvoudig. De geschiedenis van Europa is niet eenduidig. Het is een geschiedenis van oorlog en massale slachting, maar ook een geschiedenis waarin steeds weer gezocht wordt naar mogelijkheden om daaraan een einde te maken. Een geschiedenis van verlichting, maar ook van onderdrukking, van verheven idealen die tegelijkertijd tot de grootst mogelijke ellende leidden, van tolerantie en van onverdraagzaamheid. Wat is Europa? Of, zoals (zoals Hans Groen het formuleerde<sup>1</sup>) wat is de ziel van Europa?

Ik wil hier de hypothese opperen dat Europa een poging is de dubbelzinnigheid van haar geschiedenis te verminderen. We praten tegenwoordig veel over Europa als middel ter bevordering van welvaart en vooruitgang van onze economie. Dat is belangrijk, maar niet het belangrijkste. Toen vooruitziende politici met de eenwording van Europa begonnen was het alles overheersende: geen oorlog meer. We hadden net twee verwoestende wereldoorlogen op Europees grondgebied achter de rug. Duitsland en Frankrijk waren al eeuwen elkaars antagogenisten. Voortgang op die weg bedreigde het bestaan van de verschillende Europese volken. Op dit moment is oorlog tussen Duitsland en Frankrijk, of tussen Engeland en Spanje, volstrekt ondenkbaar geworden. Europa is de tot nu toe laatste poging om aan oorlog, althans binnen haar eigen grondgebied, een eind te maken. Die poging lijkt vooralsnog in grote delen van Europa goed geslaagd. Op dit punt is de dubbelzinnigheid in belangrijke mate overwonnen. Die vooruitgang was dermate belangrijk dat we een aantal gebreken, zoals een slechts beperkt democratische structuur, voor lief namen.

Hier nauw mee samen hangt de toename van onderlinge contacten. Onbekend maakt onbemind. In ieder land leven karikaturen over de bewoners van andere landen. Maar naarmate we de burens beter kennen, worden de karikaturen minder kwaadaardig. De uitwisselingen onder bijvoorbeeld studenten zijn enorm: grote aantallen reizen jaarlijks naar universiteiten in andere Europese landen om daar een tijd te studeren. Het is niet eenvoudig de betekenis daarvan te overschatten. De toekomstige leiders ontdekken het goede in elkaars cultuur en ze ontdekken onze gemeenschappelijke wortels.

Die gemeenschappelijke wortels liggen in de joods-christelijke en in de grieks-romeinse traditie. In de middeleeuwen kwamen beide bij een denker als Thomas van Aquino bij elkaar. De renaissance benadrukte de grieks-romeinse tra-

<sup>1</sup> In: Ernst John Kaars Sijpesteijn en Jacek Magala (red.), *Het Volk en Europa - Boek van Grieten*, Uitgave Vereniging Democratisch Europa, Amsterdam, 2003, p. 13.

ditie en de reformatie de joods-christelijke traditie. Op het moment is het gangbaar om de verlichting als typisch en belangrijk product van de Europese beschaving naar voren te brengen. Daar wil ik niets aan af doen, maar de verlichting zou niet mogelijk geweest zijn zonder de ontwikkelingen die vanaf het eind van de vijftiende eeuw een eind maakten aan middeleeuws denken, middeleeuws geloven en middeleeuwse cultuur. De impact van de reformatie is minstens zo groot geweest als die van de verlichting. Zij betekende dat de religieuze eenheid van Europa, althans het traditioneel rooms-katholieke deel daarvan, definitief voorbij was. Pluriformiteit was de nieuwe werkelijkheid waarmee Europa moest zien te leven. Dat heeft meer dan een eeuw van bloedige oorlogen gekost. De reformatie maakte ook een eind aan de gedachte dat moraal slechts voor een beperkte groep (geestelijkheid, kerk) toegankelijk was en dat de rest van de bevolking de inzichten die hen vanuit die groep geleerd werden had te volgen, als men althans enig uitzicht wilde hebben op eeuwig heil. Moraal was vanaf nu toegankelijk voor ieder redelijk of verstandig mens. Al die redelijke en verstandige mensen hadden de bemiddeling van de kerk niet meer nodig voor hun eeuwig heil: ze stonden in een directe relatie tot God. Het is al met al niet overdreven te zeggen dat de reformatie aan het begin stond van de volwassenwording van Europa.

Evenmin is het overdreven dat de renaissance aan dat begin stond. Tot de ziel van Europa behoort zonder enige twijfel ook Pico della Mirandola, die als jongeman in 1487 een boekje schreef *De hominis dignitate* (Over de menselijke waardigheid<sup>2</sup>). Daarmee introduceert Pico al een aantal decennia voor de reformatie het thema dat sindsdien uit het Europese denken niet meer weg te branden is. Pico betreft, anders dan in de orthodoxie van zijn tijd gebruikelijk was, ook Arabische en joodse denkers bij zijn overpeinzingen. Dat illustreert dat de ziel van Europa niet exclusief christelijk is: joden en islamieten horen er bij. In de eerste alinea van zijn boek meldt Pico wat de Saraceen Abdalla antwoordde toen hem gevraagd was wat het meest bewonderenswaardig leek op het schouwtoneel van de wereld: “niets bewonderenswaardiger dan de mens.” Waarom is die mens zo bewonderenswaardig, vraagt hij vervolgens. In het antwoord begint de renaissance. Toen God de hele wereld met alles erop en eraan geschapen had wilde Hij “dat er iemand was die de structuur van zo’n geweldig werk kon overwegen, de schoonheid ervan kon beminnen en de grootheid bewonderen.” Maar helaas, alle plekken waren al bezet en alle eigenschappen uitgedeeld. Dus schiep God een wezen dat zichzelf kon maken: “Wij hebben u, o Adam, geen bepaalde woonplaats, geen eigen aangezicht, geen enkele speciale taak gegeven, opdat ge die woonplaats, dat aangezicht en die taak die ge ver-

<sup>2</sup> Giovanni Pico della Mirandola e concordia, *De hominis dignitate*, 1487, Nederlandse vertaling van J. Hemelrijk, verschenen bij Van Loghum Slaterus, Arnhem, 1968.

kiest, verwerven en bezitten zult naar uw eigen wil en wens. Voor alle andere wezens is de natuur vastomlijnd en binnen de door ons voorgeschreven wetten beperkt. Gij zult die voor uzelf bepalen, door geen grenzen belemmerd, naar eigen vrije wil.”

De mens is bewonderenswaardig omdat hij zijn eigen schepper is. Daarin schuilt meteen ook zijn waardigheid. Bijna 500 jaar voor de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wordt aldus deze waardigheid ontdekt. Tegelijk blijkt al uit dit begin hoe de waardigheid van de mens in concurrentie staat met de waardigheid van God: de orthodoxe gedachte dat God de mens geschapen heeft is eigenlijk in strijd met de waardigheid van de mens, als schepper van zichzelf. Ik kan wel begrijpen dat de paus het werk van Pico verbood.

De verlichting bouwde, als gezegd, op reformatie en renaissance voort. De centrale boodschap van de verlichting wordt door Kant helder en duidelijk geformuleerd in zijn korte opstel *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung* (1784): *sapere aude*, durf te denken. Het individu dient de moed te hebben niet alleen maar te geloven wat anderen (priesters en dominees) hem voorhouden, maar zelf na te gaan wat juist is. Anders dan sommige moderne publicisten schijnen te geloven was de verlichting niet antireligieus, zeker niet over de hele linie. Maar zij was wel uitgesproken antiklerikaal: kerkelijk gezag mocht de mondige mens niet in de weg staan.

Fundamentele principes van de moderne rechtsstaat, zoals de vrijheid van godsdienst en meningsuiting en de scheiding van kerk en staat, vinden hun wortels in de reformatie, maar zijn vooral een uitwerking van de verlichtingsidealen. Het heil van de verlichting is echter evenmin ondubbelzinnig als het heil van reformatie en renaissance. Het geloof in de mondige mens ging samen met een geloof in maatschappelijke vooruitgang: als wij ons verstand zouden gebruiken dan zouden we, verlicht door wetenschappelijke kennis, een betere samenleving krijgen was de dominante gedachte in de achttiende eeuw.<sup>3</sup> De hoogmoed dat wij door onze superieure inzichten een betere samenleving zouden kunnen maken heeft tal van slachtoffers gemaakt.<sup>4</sup>

Deze ervaringen zijn stimulans tot een volgende poging de dubbelzinnigheid te verminderen. Europa is een Europa van mensenrechten, waar de waardigheid van het individu centraal staat, waar, zoals Kant het uitdrukte, een mens nooit louter middel mag zijn voor de doeleinden van andere mensen. We hebben geleerd dat maakbaarheid betrekkelijk is, dat de werkelijkheid altijd anders blijkt uit te pakken dan we in onze dromen bedoelden. We hebben geleerd dat we de mensen van nu daarom niet kunnen offeren op het altaar van de toe-

<sup>3</sup> In ieder geval totdat Rousseau zijn prijs winnend essay *Discours sur les Sciences et les Arts* (1750) schreef.

<sup>4</sup> Deze hoogmoed is vooral op indringende wijze aan de kaak gesteld door K.R. Popper. Zie diens werken *The Poverty of Historicism* (1957) en *The Open Society and its Enemies* (twee delen) (1945).

komst. Vergoten bloed leidt zelden tot heil; doorgaans leidt het tot meer bloed. Deze les brengt ons naar een deontologische interpretatie van mensenrechten: zij kunnen niet opzij gezet worden simpel omdat (we denken dat) het welzijn van de meerderheid dat verlangt. Hier zijn nuances op aan te brengen en kanttekeningen bij te maken, maar die nemen deze deontologische kern van de mensenrechten niet weg.

Europa kunnen we dus interpreteren als een poging idealen van vrede en van de unieke waardigheid van ieder individu veilig te stellen tegenover de weerbarstige werkelijkheid. Het is tegelijk een poging die nooit klaar zal zijn. De weerbarstige werkelijkheid is nooit definitief verslagen: zodra we op onze lauweren denken te kunnen rusten slaat ze weer terug. Ons huidige gedrag laat dat al zien. De aanklachten bijvoorbeeld die in het boek *Het Volk en Europa - Boek van Grieven*<sup>5</sup> geformuleerd werden logen er niet om. Door landbouwsubsidies en hoge tolmuren beroven we derde wereld landen van afzetmogelijkheden. Fort Europa lijkt er vooral ten behoeve van de mensen die zich erbinnen bevinden. Daarmee zijn we niet alleen bezig mensen buiten, met name in ontwikkelingslanden, als middel voor onze doeleinden te gebruiken, maar leggen we ook de kiemen van wrok. We zien voorts dat mensenrechten onder druk worden gezet vanuit de terechtte behoefte om terrorisme te bestrijden. We zien dat het verlichtingsideaal zelf in fundamentalistische zin geïnterpreteerd wordt: gij zult vrij zijn, en wel in de zin die wij daaronder verstaan. Bij Kant kon het durven te denken niet van bovenaf opgelegd worden. Maar Kant wordt hierin tegenwoordig niet meer door iedereen gevolgd. Zo dreigt een nieuw maakbaarheidsideaal ons in de greep te krijgen: we moeten een wereld maken met mondige mensen, die zich niet door geestelijken, met name imams, laten gezeggen, waarin de grondrechten het (seculiere) geloofsartikel vormen. En evenals bij vroegere manifestaties van maakbaarheidsidealën worden ogenblikkelijk grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst belaagd, hoe paradoxaal dat hier ook is.

Wanneer we spreken over de ziel van Europa, dan spreken we, denk ik, vooral over dergelijke zaken: onze cultuur, ons geloof en ongelooft, onze tradities, onze rechtsstaat. Daarna komen al die andere zaken: een goede organisatie, een economische structuur die andere delen van de wereld niet economische groei onmogelijk maakt, een efficiënt en democratisch gecontroleerd bestuur, een toename van welvaart en welzijn. Die andere zaken zijn ook zeer belangrijk. Er wordt terecht door veel mensen op integere wijze hard maar met wisselend succes aan gewerkt. Maar de grenzen van Europa worden, als het goed is, niet door welvaart en welzijn bepaald. Die grenzen worden bepaald door haar ideële in haar geschiedenis gevormde identiteit. Die ziel van Europa,

<sup>5</sup> Zie noot 1.

die is het bewaken waard.

Arend Soeteman is hoogleraar internationaal recht en dekaan van de rechtenfaculteit aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Hans Groen

*De 'ideale' grenzen - over het Europa van de trein en het Europa van het vliegtuig*

Waar liggen de grenzen van Europa? Met het oprichten van de Europese Gemeenschappen, hoeven we voor een antwoord op deze vraag niet meer naar geografische, economische of politieke grenzen kijken - die grenzen zijn arbitrair en vaak problematisch. Hoe je die grenzen legt, hangt af van hoe je de grenzen trekt van Europa als idee en als project. Het gaat erom wat wij, levend in Europa, als behorend bij Europa ervaren. Als we kijken naar hoe de Europeanen zich verplaatsen, wordt Europa steeds kleiner, mentaal gesproken ook bekrompener.

De Europese Gemeenschappen zoals die in de jaren vijftig van de vorige eeuw werden opgericht, waren een ideologisch project. Het ging om een idee van Europa als gemeenschap waar vrede en welvaart heerst - in die volgorde. Je zou kunnen zeggen dat voor de *founding fathers* van Europa de geografische en politieke grenzen een bijkomstigheid waren. Want nadat Europa het toneel geweest was van twee zinloze en bloedige slachtingen, veroorzaakt door de trots van de verschillende naties, moest het continent nu een voorbeeld worden van vreedzaam samenleven van die landen die ieder een uitgesproken identiteit hadden en die die eigenheid waarschijnlijk ook zouden behouden. Zo zou de Europese Gemeenschap anders zijn dan de Verenigde Staten, de natie die tot twee keer toe het oude continent had gered. Niet het afzweren van de eigen nationaliteit en eigen cultuur, zoals de immigranten in Amerika bewust en trots hadden verkozen, werd gevraagd, maar het naast elkaar en met elkaar leven ten dienste van het grotere geheel.

Het moet ons dus gaan om de 'ideale' grenzen van Europa. Daarmee kan je nog alle kanten op: van "iedereen die erbij wil zijn, hoort erbij", tot de grenzen laten afhangen van een bepaalde politiek-sociale en religieuze staatsidee. Wat het ideaal ten diepste moet zijn, is een bereidheid anderen als behorend tot 'Europa' te beschouwen. Want ook de landen van het eerste uur koesterden heel verschillende idealen - daardoor hadden zij ook zulke grote conflicten gehad.

Je kan het ook anders stellen: de grenzen van Europa veranderen met wat wij, de burgers, als Europa beschouwen. De grenzen van een idee veranderen met de tijd en lopen ook niet altijd parallel met de feitelijke grenzen van de Europese Unie. Afhankelijk van hoe de 'ideale' grens ligt, zal het project van de Europese Unie veranderen.

Waar liggen dan die 'ideale' grenzen van Europa? Het is de vraag of je dat ooit definitief kunt bepalen, want hoe vast staan onze idealen, en welke idealen zijn bepalend voor ons Europa. We moeten kijken hoe mensen de grenzen van Europa in hun gedrag bepalen. In hun gedrag laten mensen zien waar de gren-

zen van hun verbondenheid liggen en die grenzen zijn het meest bepalend voor waar de 'ideale' grenzen liggen. Vervoersstromen, bijvoorbeeld, zijn een uiting van de grenzen van verbondenheid die mensen aanhouden. De mogelijkheid en de intensiteit van verbindingen bepaalt wat wij als 'Europa' ervaren. Het voor een bepaald tijdperk karakteristieke vervoer vertelt iets over hoe mensen zich tot hun wijdere omgeving verhouden. Op dit moment maken we mee dat het tijdperk van de trein als massavervoermiddel wordt opgevolgd door het tijdperk van het vliegtuig. Daarmee zullen de grenzen van 'Europa' ook veranderen.

In het tijdperk van de trein vielen de grenzen van Europa samen met waar je met de trein naar toe kon komen. Het openbaar vervoer per trein is in vele opzichten grensverleggend en revolutionair. De trein is het vervoermiddel van de moderne, industriële tijd. De trein is symbool voor de vooruitgang. Meer nog, de trein is een rijdende publieke ruimte, in de letterlijke ruimtelijkheid van dit begrip: de plekken waar we in en uit kunnen lopen, anderen ontmoeten, of ons als toeschouwer afsluiten. De straat, het plein, de hal van het stadhuis, het maakt allemaal deel uit van de publieke ruimte. Een publieke ruimte is voor iedereen toegankelijk, is plaats van vluchtige, onverplichte ontmoetingen - oppervlakkigheid mag, maar een diepgaander gesprek is niet verboden -, er heerst een open anonimiteit - we maken een praatje met iemand zonder diens naam te hoeven kennen - en de aanwezigheid in de ruimte kan op ieder moment afgebroken worden. De publieke ruimte is de plek waar we de ons omringende maatschappij in al haar facetten, het vertrouwde en het afstotende, ontmoeten.\* De trein is een onderdeel van die ruimte en heeft al die kenmerken van een publieke ruimte die we als passant op het plein in de stad waarderen. De trein schept een rijdend continuüm tussen steden en culturen, het is een constante overgang en vervloeiing van ruimten en plaatsen, zoals ook de publieke ruimte als geheel de vervloeiing is van meer specifieke plaatsen.

De trein brengt zelfs naties tot elkaar. Met de internationale treinverbindingen wordt ook de ontmoeting met het buitenland gewoner. Op het station is het vreemde al aanwezig in het eigene, en gaat het eigene mee in het vreemde. Zoals ook de publieke ruimte als geheel een versmelting is van eigenheid en het vreemde.

De ontwikkeling van de EU laat zien dat er een verband is tussen de treinverbindingen die bestaan en de idee van wat bij 'Europa' hoort en wat niet. Noorwegen, Zweden en Finland zijn niet direct met de trein te bereiken. Noorwegen is nog steeds geen lid van de EU, Zweden en Finland traden pas recent toe. Groot-Brittannië had ook moeite om zich bij Europa te voegen.

\* In het kader van dit artikel laat ik het bij deze wat brede, misschien onnauwkeurige definitie. De idee van publieke ruimte die ik hier gebruik, is terug te vinden in o.a. Lyn Lofland: *The Public Realm*, New York, Aldine de Gruyter, 1998.

Weliswaar kon je in vroeger tijden met de Oriënt Expres in een rijtuig in Londen instappen om dat pas in Istanboel te verlaten, het stukje tussen Dover en Calais ging per boot en vormde een cesuur tussen Engeland en het continent. De aanleg van de Kanaaltunnel is wat dat betreft een niet te onderschatten historische gebeurtenis omdat het de status van Engeland als behorend tot Europa bezegelde.

Om bij de Oriënt Expres te blijven, met die verbinding wordt ook de twijfelachtige status van Turkije duidelijk. De enclave rond Istanboel verbindt Turkije mentaal met Europa, maar lijkt toch te klein om dat volmondig toe te geven. Misschien zou het anders zijn als Istanboel de hoofdstad van Turkije wordt.

In de tijd van de trein lag de 'ideale' grens van Europa anders dan die van de Europese Unie. Je kon in Hoek van Holland een wagon bestijgen die je helemaal naar Moskou bracht, dwars door het ijzeren gordijn. Ondanks die scherpe grens in Europa tussen het Westen en het Oostblok, was dat Oosten wel tastbaar aanwezig in het Westen. Misschien was Europa ook wel groter toen deze scheiding er nog was. Toen hadden we het idee dat de landen achter het ijzeren gordijn er 'eigenlijk' wel bij hoorden, dat deze landen dus onterecht van ons waren afgesneden. Na de val van de muur en het ophalen van het gordijn waren er mensen die zich afvroegen of die landen wel genoeg Europees waren om lid te worden van de Unie.

Treinverkeer heeft een grote symbolische waarde voor een gevoel van bij elkaar horen. De Verenigde Staten hebben het continent veroverd en de staten met elkaar verbonden door het aanleggen van treinrails. Canada legde het Trans Canada spoor aan om het gevoel van eenheid in de natie te bevestigen en te verstevigen. En in het Europa van de beginjaren van de Europese Unie werd het TEE-net ontworpen, nota bene op instigatie van de Nederlandse Spoorwegen.

De intensiteit van de verbinding geeft aan hoeveel mensen met elkaar te maken willen hebben. De Berlijn-Warschau Express, de Eurostar tussen Parijs en London, Lille als knooppunt van verschillende treinverbindingen - al die verbindingen laten iets zien van de interesse die men over en weer voor elkaar heeft, of wil hebben. Dat Nederland achteraan hobbelt met de aansluitingen op de hogesnelheidslijnen is te wijten aan de geringe interesse die we voor Europa hebben.

Mertertijd is Europa gegroeid tot een omvang die niet meer zo makkelijk met de trein is te bereiken, vooral omdat die trein als vervoersmiddel aan belangrijkheid heeft ingeboet. Het privatiseren van de spoorwegmaatschappijen staat symbool voor het afzweren van een continue publieke ruimte in de Europese Unie. De tegenwoordige verbindingen zijn die van het vliegtuig: snel en relatief goedkoop. Maar ook niet meer publiek. Het vliegtuig is private massaliteit. De ruimte is beperkt, de ontmoeting is niet meer dan wat helaas noodzakelijk is in de wachtruimte en in de stoel naast je. Er is geen vluchtige deelname, en geen geleidelijk aankomen. In het vliegtuig heb je geen reisgenoten, maar medepas-

sagiers. En die passagiers komen veelal vooral uit het land waar de luchtvaartmaatschappij vandaan komt. Het reizen met een buitenlandse treinwagon vanuit Nederland heeft altijd iets spannends gehad: het buitenland begon al op het eigen station. Het sentiment voor het vliegtuig is vooral dat je met de eigen vertrouwde maatschappij vliegt. De rode draad in bijna alle reclame van nationale vliegtuigmaatschappijen is, dat je je bij hen vooral thuis voelt, alsof je niet ver weg van huis bent.

Voor het reizen per vliegtuig worden de bestemmingen inwisselbare locaties die je 'gedaan' moet hebben. Het vliegtuig is teken van een wezenlijk andere houding met de wereld. Oppervlakkig lijkt het dat je de vleugels uitslaat om iets van de wereld te zien, maar het vliegtuig bevestigt vooral het lokale. Het Europa van de regio's, de leuze die zo eind jaren negentig opgeld ging doen, is het Europa waarin het vliegtuig belangrijker wordt als vervoermiddel dan de trein.

De grenzen van Europa worden daarmee weer meer en meer de economische grenzen, ten koste van de 'ideale' grenzen. Wie wil meedoen met de handelszone, wie wil delen in de welvaart, die sluit zich aan. Maar dat wil men alleen als de eigen identiteit duidelijk gedefinieerd is: Tsjechië, Slowakije, Slovenie, ze werden eerst geheel zelfstandig voordat ze zich aanmeldden bij de EU. Historisch en 'nationaal-psychologisch' is dat allemaal wel te begrijpen. Voor Europa als idee van vrede en welvaart betekent het echter dat de welvaart vooraf gaat aan de vrede. Het lokale belang krijgt prioriteit over het algehele belang.

Als we het Europa van de trein en het Europa van het vliegtuig vergelijken, zien we dat de 'ideale' grenzen benauwder zijn geworden. Het tegenwoordige Europa is het Europa van de regio's en het lokale belang. Daarmee wordt het probleem van het democratische Europa moeilijker oplosbaar. De verhouding tussen lokaal en algemeen is een onverwerkt erfgoed van het tijdperk van de trein. Met de trein werd de moderne scheiding tussen woonplaats en werkplaats mogelijk. Je kan nu in de ene plaats wonen en in een andere plaats werken. De trein weekt individuen los van hun directe woonplaats en laat ze opgaan in een algemener bestaan. Dat is ook een aspect van de trein als publieke ruimte.

Het democratisch deficit in Europa hangt samen met de regionalisering van Europa en de veranderde middelen van vervoer. Natuurlijk is de bureaucratie een probleem, natuurlijk is de afstand tussen Brussel en de burgers een hindernis. Maar onze idee van democratie is dat evenzeer. Die idee is niet meegegroeid met ons vervoerspatroon. De basis van onze idee van representatie is nog steeds de individuele woonplaats en vanuit die plek volgen dan de hiërarchische cirkels van provincie en land. Daar waar er een districtenstelsel is, is de woonplaats zelfs op alle niveaus de kern van de representatie.

Neem nu eens de forens die woont in een bepaalde plaats en werkt in een grotere plaats. Hij of zij heeft zo directe belangen in twee locaties: de woon-

plaats en de werkplaats. Maar als die burger gaat stemmen, kan hij of zij alleen direct het beleid in de woonplaats beïnvloeden en alleen indirect, op het hogere niveau van provincie of land, het beleid in de werkplaats.

Het tijdperk van het vliegtuig betekent dat die verlegenheid van democratische representatie verder verhuld wordt. Het vliegtuig beperkt de burger geheel tot de eigen woonplaats en regio. De grenzen van het Europa van het vliegtuig zullen weer die bekrompen grenzen van het eigenbelang zijn die het project van de Europese Unie oorspronkelijk had willen overstijgen. Betekent dat dat we terug gaan naar de animositeit die historisch in Europa heerste? Onder het relatieve economische succes zal de vrede binnen Europa wel gewaarborgd zijn. Er dreigt een ander gevaar, de dodelijke saaiheid en leegte die economisch succes achterlaat. Europa wordt een noodzakelijk kwaad, zoets als de belastingdienst. De slagzin voor deze grote vrijhandelszone is er al: "Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker".

Dr. Hans Groen is adviseur voor maatschappelijke organisaties en secretaris van de Europese Sociale Weken.

## COLOFON

Het proces 'Het Volk en Europa' is een project van het consortium Voice of Civil Europe. De Vereniging Democratisch Europa (VDE) is inhoudelijk verantwoordelijk en brengt dit boek in het kader van het onderzoeksproces uit met steun van de Amsterdam-Maastricht Summer University, de European Foundation on Social Quality, de Europese Beweging Nederland, de Felix Meritis Foundation, het Forum voor Democratische Ontwikkeling en het G.K. van Hogendorp Centrum. De European Foundation on Social Quality fungeert als juridisch verantwoordelijk rechtspersoon.

'Het Volk en Europa' wordt gerealiseerd door een projectteam bestaande uit aanklager Eimert van Middelkoop, bijgestaan door dr. Alinda van Bruggen van het Forum voor Democratische Ontwikkeling en drs. Ernst John Kaars Sijpesteijn, projectleider van het consortium.

Het projectteam wordt ondersteund en geadviseerd door een stuurgroep bestaande uit prof. mr. W.T. Eijsbouts, voorzitter en bedenker van het idee (G.K. van Hogendorp Centrum, Universiteit van Amsterdam), dr. O. Holman (VDE, G.K. van Hogendorp Centrum, Universiteit van Amsterdam), dr. P.J.H. Kapteyn (voorzitter van de VDE, Universiteit van Amsterdam), dr. L.J.G. van der Maesen (European Foundation on Social Quality) en dr. J.W. Sap (VDE, G.K. van Hogendorp Centrum, Vrije Universiteit).

De redactie van dit tweede boek in de serie 'Het Volk en Europa' is in handen van Ernst John Kaars Sijpesteijn, die Geschiedenis en Europese Studies studeerde aan de Universiteit van Amsterdam.

### *Doel en activiteiten van de Vereniging Democratisch Europa*

Democratie is nooit af. Ook de Europese niet. Het integratieproces heeft zonder meer veel goeds gebracht. Het dient de vrede, stimuleert de bedrijvigheid en slecht barrières tussen burgers van verschillende staten. De Europese integratie beïnvloedt het dagelijks leven van honderden miljoenen mensen. De Vereniging Democratisch Europa maakt zich sterk voor de democratische kwaliteit van Europa.

Democratie verbindt de idealen van vrijheid en gelijkheid en dient daarmee het algemeen belang. Democratie doet recht aan mensen die willen weten wat er om hen heen gebeurt en die zich daarover willen uitspreken. Democratie voorkomt dat maatschappelijke onverschilligheid omslaat in links of rechts extremisme.

De Europese Unie is nog geen volwaardige democratie. Dit heeft zijn weerslag op de nationale staten. Het democratisch tekort van Europa betekent een aantasting van de burgerlijke waardigheid en is bovendien gevaarlijk, zowel voor de Unie als voor de lidstaten. Democratische grondrechten zijn een groot goed,

die behouden moeten worden.

De Vereniging Democratisch Europa stimuleert het publieke debat door vragen te stellen en door het geluid van burgers te laten horen. Over bijvoorbeeld het nut van een referendum, de mogelijkheden van een federaal Europa of een gekozen president, over tweeslachtigheid in beleid, de Nederlandse koers in Europa en vele andere thema's. De vereniging denkt, praat en schrijft en herbergt een grote verscheidenheid aan meningen. Al haar leden hebben echter één ding gemeen, namelijk de zorg om democratische verworvenheden.

Het bestuur bestaat uit vrijwilligers, ondersteund door een bescheiden bureau. Er worden publieke bijeenkomsten georganiseerd met binnenlandse en buitenlandse gasten. Vier maal per jaar vindt het Café Europa plaats, dat in samenwerking met Felix Meritis wordt georganiseerd. Het blad *EUforum*, dat leden krijgen toegestuurd en dat in 2004 zijn derde jaargang beleeft, is een informatief en opiniërend tijdschrift dat vier maal per jaar verschijnt.

De Vereniging Democratisch Europa treedt sinds 2003 op als inhoudelijk verantwoordelijke organisatie van het consortium Voice of Civil Europe, namens welke zij dit project ontwikkelt. Voice of Civil Europe is de benaming van een samenwerkingsverband dat in 2000, 2001, 2002 en 2003 een aantal succesvolle manifestaties heeft georganiseerd met als doel het publieke debat over thema's als de invoering van de euro, de uitbreiding en de constitutie van de Europese Unie te bevorderen.

Formele naam: Vereniging Democratisch Europa  
Adres: Keizersgracht 324, 1016 EZ Amsterdam  
Telefoon: 020-626 23 21  
Fax: 020-624 93 68  
Bankrekening: Postbank Nederland: 8028656  
KvK: 33302163  
Emailadres: vde@felix.meritis.nl  
Website: [www.democratisch-europa.nl](http://www.democratisch-europa.nl)