

Commentaar

Grondwet en democratie

Wouter Veraart*

Een Grondwet voor Europa. Waarom een Grondwet? Omdat een Grondwet de vervreemding tussen Europa en de Europeanen kan opheffen. De lappendeken van landen en volken, taalgemeenschappen en regio's die samen 'Europa' uitmaken, mag zijn meerstemmigheid nooit verliezen. Maar juist daarom is die Grondwet nodig, menen Neil MacCormick, Jürgen Habermas en anderen. In de woorden van MacCormick, op het IVR-congres in mei 2005 in Granada:

'Human polities need not be grounded simply in the bonds of mutual sympathy, arising from a real or imagined common ethnicity or common language. People who share a constitution and are satisfied to take part in the political community it defines can be drawn together precisely by their common loyalty to the constitution – or rather, the constitutional and legal order that unfolds in accordance with it.¹

Op datzelfde congres brak ook Habermas een lans voor de 'constitutionalisering' van de internationale rechtsorde.² Volgens zowel Habermas als MacCormick is zo'n constitutionalisering van de internationale verhoudingen, een gezamenlijk voortbouwen aan een supranationale rechtsorde, bijvoorbeeld binnen Europa, geen oververhitte praktijk van federalistisch denkende geesten. Europa is geen 'trein die voortdendert', maar, als we dan toch een metafoor moeten gebruiken, een oude, verstandige dame, die, door shade en schande wijs geworden, op tijd haar maatregelen treft om in een snel veranderende wereld het hoofd boven water te houden.

* Wouter Veraart is universitair docent rechtsfilosofie aan de Vrije Universiteit, Amsterdam.

1 Neil MacCormick, The European constitutional process. A theoretical view, in: M. Escamilla & M. Saavedra (eds.), Law and Justice in a glocal society. Plenary Sessions. Lectures. IVR 2005, Granada 2005, p. 319.

2 Jürgen Habermas, The Kantian project of the constitutionalization of international law. Does it still have a chance?, in: Escamilla & Saavedra (eds.), Law and Justice in a glocal society, p. 115-126.

Wat bij deze twee rechtsfilosofen steeds doorklinkt, is: om de lappendeken van vrije, democratische republieken (en andere staatsvormen, taalgemeenschappen, regio's) in Europa (en in de rest van de wereld) overeind te houden, is een constitutionalisering van de internationale verhoudingen niet alleen nodig, maar ook aantrekkelijk. Het alternatief is niet zozeer een tweede 'Auschwitz' of een tweede 'Joegoslavië', maar een neoliberale wereldorde die wordt geleid door een supermacht.³ De Europese Grondwet is dan ook geen voorbode van een Europese 'superstaat', al doet een enkel artikel uit het ontwerp-verdrag soms anders vermoeden,⁴ maar beschermt juist tegen die dreiging die vooralsnog eerder van buitenaf dan van binnen komt.

Waarom is een constitutionalisering op het internationale vlak ook aantrekkelijk? Omdat juist de deelname aan een supranationale constitutie de 'gewone' burger in staat stelt om over zijn eigen, plaatselijke schaduw heen te springen. De Europese Grondwet maakt het mogelijk om een loyaliteit te ontwikkelen voor een waardegemeenschap die niet bij de eigen grenzen halt houdt. Die loyaliteit is niet gefundeerd in vriendschap of etniciteit of in een gedeelde culturele of historische identiteit. Het is ook geen vaderlandsliefde voor Europa die de Europeanen bindt, maar een loyaliteit die daarboven uitreikt, en die haar grondslag vindt in een hartgrondig 'ja' tegen zaken als 'rechtsstaat', 'democratie', 'pluriformiteit' en 'mensenrechten'.⁵ De kracht van een Europese constitutie waarin deze waarden verankerd liggen, is dat deze tegelijkertijd het institutionele kader biedt om deze waarden voor Europa te bevechten en te behouden. Daarmee wordt de daad bij het woord gevoegd en voorkomen dat aan deze zo vaak misbruikte begrippen alleen lippendienst wordt bewezen.

Toch blijft de vraag: waarom een Grondwet? Was het achteraf beschouwd niet verstandiger geweest om de beladen term 'Grondwet' te vermijden, die op alle anti-Europese sentimenten katalyserend lijkt te hebben gewerkt? In het oog springt dat Frankrijk en Nederland die het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* per referendum hebben afgewezen, beide lange constitutionele tradities kennen. Het ziet ernaar uit dat de ver-

3 Zie Habermas, *The Kantian project of the constitutionalization of international law*, p. 116.

4 Zie bijvoorbeeld art. I-8 van het ontwerp-*Verdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet*, dat een opsomming bevat van nationalistisch aandoende 'symbolen van de Europese Unie', als een vlag, feestdag, motto en volkslied.

5 De term 'constitutional patriotism', die MacCormick in dit kader gebruikt, is om die reden ongelukkig, zie MacCormick, *The European constitutional process*, p. 318-319. Overigens verwijst MacCormick in dit verband naar een artikel van Habermas, *Citizenship and National Identity. Some Reflexions on the Future of Europe*, *Praxis International* 1992, no. 1, p. 12. Op die pagina zegt Habermas: 'Unlike the American variant, a European constitutional patriotism would have to grow out of different interpretations of the same universalist rights and constitutional principles which are marked by the context of different national histories.'

trouwdheid met de eigen Grondwet de scepsis jegens de Europese Grondwet eerder heeft aangewakkerd dan weggenomen.⁶ Mede omdat Grondwet en vaderlandsliefde in landen als Frankrijk en Nederland sterk met elkaar verbonden zijn, kon vooral het conservatievere deel van deze naties voor een 'Grondwet voor Europa' niet onmiddellijk enthousiasme opbrengen.⁷ In Nederland werd in maart 2004 in de Tweede Kamer door de partijen LPF, VVD, Christen Unie en SGP zelfs een motie ingediend waarin gesteld werd dat 'de op dit moment binnen de Europese Unie gebezigde term "Grondwet" verwarring scheidt', dat 'van een daadwerkelijke Grondwet geen sprake is' en aan de regering werd gevraagd om 'te bevorderen dat in de Verdragstekst en de naamgeving van het Verdrag de onjuiste term "Grondwet" niet wordt gehanteerd'. Deze ophef over de term 'Grondwet' had nog niets met de inhoud van het verdrag zelf te maken. Inhoudelijk moet het verdrag vooral beschouwd worden als een vernieuwende herformulering van het communautaire *acquis*, de verdragen die onbetwistbaar tot op dit moment de constitutie van Europa uitmaken, ook al worden die geen Grondwet genoemd.

De ironie wil dat de *Conventie over de toekomst van Europa* (kortweg *Conventie*) die de ontwerp-tekst van het grondwettelijk verdrag heeft voorbereid, in de eerste plaats in het leven was geroepen om de vervreemding tussen Europa en de burgers aan te pakken.⁸ De Conventie bestond uit parlementsleden en regeringsvertegenwoordigers van lidstaten en kandidaatlidstaten van de Unie en uit Europese parlementsleden. Voorzitter van de Conventie was de Franse oud-president Valéry Giscard d'Estaing. De Belgische respectievelijk Italiaanse oud-premiers Jean-Luc Dehaene en Giuliano d'Amato waren vicevoorzitters. De term 'Grondwet' werd al in een vroeg stadium bewust gekozen om Europa dichter bij de burger te brengen (!). Met name de voorzitter, Giscard d'Estaing, geloofde sterk in de 'lyriek' van een Grondwet om de passie van de Europeanen voor Europa aan te zwengelen.⁹ Hij was niet bescheiden in zijn opvatting over wat de Europese Conventie vermocht. Een vergelijking met de ontstaansgeschiedenis van de Amerikaanse Grondwet achtte hij niet misplaatst.¹⁰ En in het Europese parlement verklaarde hij op wellevende wijze, onder gelach en applaus:

6 Zie Motie van het lid Herben c.s. voorgesteld 31 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 21501-20, nr. 242.

7 Volgens Koen Lemmens kampt de Belgische Grondwet met hetzelfde euvel als de Europese: zie zijn bijdrage in *Lettres Persanes* elders in dit nummer.

8 Aldus de Europese Raad in de 'Verklaring van Laken' in december 2001, toen het besluit viel een Europese Conventie in te stellen, te raadplegen op <www.grondweteuropa.nl>. Zie ook MacCormick, *The European constitutional process*, p. 315.

9 Zie Valéry Giscard d'Estaing, *La convention européenne à mi-parcours*, *Le Monde* 14 januari 2003.

10 Zie bijvoorbeeld Pierre Beylaur & Dominique Valès, Interview Giscard d'Estaing. 'L'Europe que je veux bâtir', *Le Point* 15 november 2002.

‘Ik zeg het eerbiedig en met enige aarzeling, maar wij zijn een soort Montesquieu voor het Europa van de 21^e eeuw.’¹¹

Ook MacCormick, die als Schots parlements lid aan de Europese Conventie heeft deelgenomen, sprak in Granada in bijna lyrische termen over de totstandkoming van de ontwerp tekst in de boezem van de Conventie:

‘The remarkable thing was the extent to which Convention Members attended to their task and both contributed to, and listened to others in, the debates. When the Convention was sitting, there was a considerable buzz in and around the large Committee Room [...] in the European Parliament building in Brussels, and in the adjacent public space and Hemicycle Bar. This may not be the perfect way to write a constitution, but it certainly had the merit of drawing the arguments out in open air and subjecting them to genuinely critical debate that led to modification of positions by all or most participants.’¹²

En iets verder in zijn betoog merkte hij op:

‘There has never been a more open and public constitution-drafting process in the history of humankind.’¹³

De openheid van het proces werd volgens MacCormick in hoge mate versterkt doordat alle officiële stukken voortdurend op internet werden gepubliceerd en dus voor iedereen in Europa en daarbuiten vrij toegankelijk waren. Maar anderzijds moest hij wel toegeven dat de Europese media aan de werkzaamheid van de Conventie nauwelijks aandacht hadden besteed.¹⁴ Hoe dan ook werd de *buzz* in de *Committee Room* waar de Europese Conventie vergaderde, duidelijk niet getemperd door het feit dat de Conventie geen bevoegde grondwetgevende vergadering vormde, niet alleen omdat het eindproduct van de Conventie nog in een daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie op vele punten kon (en zou) worden gewijzigd, maar ook omdat de invoering van het grondwettelijk verdrag van de unanieme goedkeuring door de lidstaten afhankelijk was. Maar de Conventie-leden vertrouwden of hoopten erop dat de door hen ervaren opwinding en enthousiasme zich als een lopend vuurtje door de Europese Unie zouden

11 Europees parlement, Debat over de Europese Conventie op 3 september 2003, te raadplegen op <www.europarl.eu.int>.

12 MacCormick, *The European constitutional process*, p. 300.

13 MacCormick, *The European constitutional process*, p. 301.

14 De stukken zijn nog steeds te raadplegen op <<http://european-convention.eu.int>>.

verspreiden op het moment dat het ontwerp-verdrag ter goedkeuring aan de afzonderlijke lidstaten zou worden voorgelegd. Die verwachting was, naar inmiddels gebleken is, maar ten dele terecht: het enthousiasme sloeg inderdaad over naar de nationale parlementen en regeringen van de lidstaten, maar niet naar de Europese burgers die in een aantal lidstaten per referendum over het lot van de Grondwet mochten beslissen. Van de drie referenda die er inmiddels (juni 2005) zijn gehouden, zeiden slechts de Spanjaarden duidelijk 'ja' tegen de Europese Grondwet, maar in Frankrijk en Nederland werd massaal tegen de Grondwet gestemd.

Maar ook in Frankrijk en Nederland was er, net als overal elders in de Unie, binnen de nationale parlementen wel een ruime meerderheid voor de Europese Grondwet te vinden. Terwijl in het Nederlandse referendum bijna 62% van de Nederlanders tegen het grondwettelijk verdrag stemde (met een opkomst van 63%), was 85% van de Nederlandse parlementsleden vóór invoering van het verdrag. In Frankrijk was de discrepantie tussen het stemgedrag van de burgers en de stemverhouding in het parlement van een vergelijkbare orde.

Op het eerste gezicht lijken deze cijfers de 'kloof' tussen politiek en burgers te illustreren en tot de conclusie te moeten leiden dat het referendum, bijvoorbeeld in Nederland, hoe men ook over de uitslag mag denken, op zich een succes is geweest. Het enthousiasme van het Nederlandse parlement en de regering voor de Grondwet was blijkbaar losgezongen van de wijze waarop er in brede kringen van de Nederlandse bevolking over de Europese Grondwet werd gedacht. In deze veelgehoorde analyse heeft het volk massaal aan de 'noodrem' getrokken en aan de parlements- en regeringsleden een geneeskrachtige dreun uitgedeeld. De laatsten mogen voortaan niet meer voor de muziek uitloopen, maar zullen in hun Europese betrekkingen veel meer rekening moeten houden met de gevoelens van twijfel en onvrede over Europa die er in de Nederlandse samenleving leven.

Maar deze eerste analyse is bij nader inzien niet steekhoudend. De 'kloof' tussen burgers en politici bestond in dit geval immers vooral in het enorme verschil in kennis over de Europese Grondwet bij beide groepen. De politici die vóór de Europese Grondwet waren, hebben in deze tweede analyse volstrekt onvoldoende gedaan om de Nederlandse bevolking op tijd vertrouwd te laten worden met de inhoud en de waarde van de Europese Grondwet en met de talloze Europese en nationale kwesties die met die Grondwet verband hielden. De ja-campagne begon te laat, verliep moeizaam en was veel te defensief. De Nederlandse burgers zijn door de gebrekkige voorlichting op het verkeerde been gezet, waardoor allerlei soorten onvrede vrij spel kregen en velen zich genooddaakt voelden om tegen de Grondwet te stemmen. Toch is ook deze tweede analyse bij nadere beschouwing onbevredigend. Want de kern van het probleem lijkt niet te herleiden tot gebrekkige cam-

pagnevoeren, maar is gelegen in het referendum zelf. In overzichtelijke, plaatselijke aangelegenheden – de vernieuwing van de Grote Markt in Groningen of een metrolijn door de binnenstad van Amsterdam – kan het referendum een nuttig democratisch instrument zijn dat het openbaar bestuur versterkt. Maar dat lokale en overzichtelijke ontbreekt bij een vraagstuk als de invoering van een nieuwe constitutie voor Europa en dat maakt dat laatste onderwerp voor een referendum veel minder geschikt. De gelaagde complexiteit en zwaarte van dit grote onderwerp kan immers niet zonder demagogie worden teruggebracht tot een bizarre ja-nee-keuze, tot een maatschappelijk welles-nietes-spel. De keuze waarvoor het volk door de politieke elite in het Grondwet-referendum werd gesteld, was dan ook allerm minst evenwichtig. ‘Ja’ zeggen werd door het ‘ja-kamp’ in verband gebracht met vooruitgang, verlichting, rationalisme, economische voorspoed en duurzame vrede in Europa. ‘Nee’ stond gelijk aan stagnatie, benepenheid, extremisme, vage angsten en oorlogsdreiging (zelfs Anne Frank werd erbij gehaald). De burgers die door vrijwel het gehele politieke establishment, met uitzondering van de (uiterste) flanken ter linker- en rechterzijde, voor zo’n asymmetrische keuze werden gesteld, kregen terecht het gevoel dat er iets niet klopte, dat zij voor iets moesten kiezen dat al volledig was ‘dichtgetimmerd’, dat de keuze waarom werd gevraagd allang gemaakt en beklonken was.¹⁵ Maar veel kiezers voelden er niets voor om als applausmachine te fungeren, en besloten na enig aarzelen tot een min of meer gemotiveerde tegenstem.

Alles wijst inmiddels in de richting dat dat gevoel van de kiezer correct was: dit referendum wás merkwaardig, omdat de keuze allang gemaakt en (maar dit was bij veel kiezers minder bekend) democratisch gelegitimeerd was. Democratisch gelegitimeerd in de eerste plaats door de volstrekt unieke en open wijze van totstandkoming van de Europese Grondwet die, als we MacCormick en Giscard d’Estaing zouden volgen, niet genoeg zou moeten worden geprezen. Maar niet alleen de inzet en het enthousiasme van de uit alle Europese landen, taalgemeenschappen en regio’s afkomstige volksvertegenwoordigers die aan de Europese Conventie deelnamen zijn in dit kader van belang, maar ook het grote draagvlak dat de eindversie van dit grondwettelijk verdrag bij alle parlementen en regeringen van de Europese lidstaten en kandidaat-lidstaten bezat. De referenda over de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland hebben deze dubbele legitimiteit ondergraven, of beter gezegd, getorpedeerd.

Concluderend lijken het Franse ‘non’ en het Hollandse ‘nee’ tegen de Europese Grondwet nauwelijks vragen op te roepen over de inhoud van die Grondwet en ook niet over de wijze waarop de constitutionele verdragen van Europa op dit moment functioneren. Maar er rijzen wel dringende vragen over de wijze waar-

15 Zie in gelijke zin Slavoj Žižek, Paradoxalement, un non d’espoir, Le Monde 27 juni 2005.

op de democratie in de lappendeken die Europa heet, in de toekomst vorm moet krijgen. De mislukte invoering van de Europese Grondwet is in dat opzicht een schoolvoorbeeld van hoe het niet moet, hoe democratische instrumenten in Europa tegen elkaar in kunnen werken, met grote politieke schade en vertrouwensverlies als gevolg. Om het unieke karakter van Europa ook in de toekomst te kunnen behouden is het van groot belang het democratisch arsenaal niet uit te putten en te overvragen, vooral niet op een moment waarop er grote dingen te gebeuren staan die niet alleen in ons eigen dorp of landstreek van belang zijn, maar een veel wijdere betekenis hebben. Bij zo'n moment horen volksvertegenwoordigers met lef, die, als leden van het hoogste staatsorgaan, hun nationale en Europese verantwoordelijkheid durven nemen en desnoods tegen de waan van de dag in, vierkant achter hun opvattingen blijven staan. Bij zo'n moment hoort ook vertrouwen in de gekozen politici en van hun kant zeker geen eerbetoon aan een bizar referendum.