

Europese democratie Dagdream of wereld van morgen?

In het laatste jaarverslag dat onder zijn verantwoordelijkheid is verschenen, stelt Donner als vice-president van de Raad van State dat de Europese Unie geen democratisch *tekort* heeft, maar juist een *teveel* aan democratie kent.¹ De publicatie van het jaarverslag komt uiterst gelegen. Zij valt namelijk samen met de voorbereidingen van de 70^e verjaardag van het Congres van Europa, dat in mei 1948 in Den Haag werd gehouden. Het thema van deze bijeenkomst is uitgerekend 'Europese democratie'. Zo bezien vormt het jaarverslag van de Raad van State een welkome bijdrage aan het debat over de vraag of het politieke concept van Europese democratie überhaupt mogelijk en, zo ja, inderdaad wenselijk is.

Het Westfaalse stelsel in vogelvlucht

Het staatkundig testament van Piet Hein Donner wortelt in de Vrede van Westfalen (Münster) uit 1648.² Daar werden regelingen over het verkeer tussen staten getroffen die in de loop der eeuwen zouden uitgroeien tot het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen.

De historische verdienste van dit stelsel is dat het een einde maakte aan de feodale chaos en het tomeloze geweld van de Middeleeuwen. Het kenmerk van het nieuwe stelsel lag in de absolute soevereiniteit van staten. Staten hoefden geen hogere macht (keizer of paus) te erkennen, maar dienden elkaars soevereiniteit te respecteren. Conflicten tussen staten werden door middel van diplomatie of met behulp van geweld opgelost. Oorlog vormde de voortzetting van diplomatie met andere middelen.

De Franse revolutie veroorzaakte weliswaar een omwenteling van de machtsverhoudingen *binnen* de staten van Europa, maar liet het stelsel van de betrekkingen *tussen* staten intact. De burgers van die staten kregen langzamerhand meer zeggenschap en democratische regeringsstelsels wonnen in steeds meer staten terrein. Zo vatte de gedachte post dat de begrippen democratie en rechtsstaat alleen binnen het verband van de nationale staat tot bloei kunnen komen.³

De twee wereldoorlogen van de 20^e eeuw dwongen Europa ertoe zichzelf opnieuw uit te vinden. Omdat het beginsel van absolute soevereiniteit met absolute zekerheid tot nieuwe oorlogen zou leiden, werd het vervangen door de gedeelde uitoefening van soevereiniteit. De zes landen die in 1951 de Europese Gemeenschap voor Kolen

en Staal oprichtten, stelden proefondervindelijk vast dat de gezamenlijke uitoefening van soevereiniteit een redelijke prijs voor de garantie van vrede vormt. Zij kwamen bovendien tot de conclusie dat het delen van soevereiniteit alleen mogelijk is in samenwerking tussen democratische staten. In de verklaring van Kopenhagen die de –inmiddels negen- lidstaten in 1973 opstelden, omschreven zij de Gemeenschappen als een organisatie van democratische staten.⁴

Twee modellen van democratische legitimatie

Deze omschrijving paste zowel in het theoretische concept van de federale als in dat van de intergouvernementele leer. Sinds het begin van de Europese samenwerking zijn de pleitbezorgers ervan verdeeld in twee scholen. Volgens de aanhangers van de federale leer heeft Europa een federale roeping (*vocation fédérale*) en dient het proces van integratie uit te monden in de vorming van een Verenigde Staten van Europa. De intergouvernementalisten of soevereinisten benadrukken dat de eigenheid van de deelnemende staten gegarandeerd moet worden en dat de samenwerking moet leiden tot de vorming van een Europa der Vaderlanden, een *Europe des Patries*. In beide gevallen past het einddoel binnen de voorwaarden die het Westfaalse systeem aan de vorming van staten of unies van staten stelt. Als de integratie zou leiden tot de vorming van een federale staat Europa, zou de soevereiniteit bij de nieuwe staat liggen en zouden de lidstaten ophouden te bestaan. In het andere geval komt er geen federale Europese superstaat en blijft de soevereiniteit bij de deelnemende lidstaten. In het eerste scenario moet de democratische legitimatie aan het nieuwe staatsverband worden ontleend, in het andere aan het democratisch bestel van de lidstaten.

Donner stelt in zijn politiek testament terecht vast dat er geen draagvlak bij de bevolkingen van de lidstaten (meer) is voor de vorming van een Europese federatie. Hij roept de ideologische scherpslijpers op de strijdbijl te begraven en te streven naar een Europese Unie die haar meerwaarde aan de hand van concrete resultaten bewijst. De oude natiestaten kunnen zonder Europa niet overleven en de EU moet het vertrouwen van de burgers der lidstaten winnen door het nut en de noodzaak van de samenwerking in de dagelijkse praktijk te bewijzen.

Veranderende werkelijkheid

Hoewel er vanuit het klassieke, statelijke denkmodel niets tegen Donner's redenering in te brengen valt, rijst de vraag waarom een organisatie van democratische staten op ondemocratische wijze bestuurd zou behoren te worden. Het kenmerk van democratisch bestuur is immers dat de burgers van een stad of een staat hun leven kunnen inrichten overeenkomstig de wetten die zij zelf opgesteld hebben. Zo bezien ligt het bezwaar voor de hand dat de burgers van de lidstaten niet geacht kunnen worden om ten bate van de Europese integratie vrijwillig afstand van democratische rechten en verworvenheden te doen. In deze benadering lijkt het juist veel logischer om te veronderstellen dat, als twee of meer democratische staten besluiten om de uitoefening van soevereiniteit op een aantal terreinen met elkaar te delen teneinde gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren, het samenwerkingsverband zelf ook democratisch moet functioneren. Deze hypothese wordt door ontwikkelingen in de werkelijkheid gestaafd.

Sinds de omschrijving van de Europese Gemeenschappen in 1973 als een organisatie van democratische staten is de aard van het samenwerkingsverband namelijk ingrijpend gewijzigd. In 1979 vonden de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement plaats en in 1992 werd het burgerschap van de EU ingevoerd. Het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de burgers van de lidstaten ook burgers van de Unie zijn. Het Handvest van de Grondrechten van de EU dat in 2000 werd aangenomen en nu deel uitmaakt van het Verdrag van Lissabon, geeft die burgers een groot aantal rechten, waaronder het recht om deel te nemen aan het democratisch leven van de Unie.

Als gevolg van deze feitelijke ontwikkelingen in de praktijk heeft de EU een aantal eigenschappen, waarover een internationale organisatie volgens de heersende leer niet kan beschikken. De Europese Unie bevindt zich anno 2018, anders gezegd, in de uitzonderlijke situatie dat zij in theorie niet kan bestaan, maar in de werkelijkheid niet geloofwaardig kan worden. Deze paradoxale situatie lijkt in academische kringen als onontkoombaar aanvaard te worden.⁵ Dit leidt in de praktijk tot nefaste gevolgen. Tijdens de referenda die in de lidstaten over Europese kwesties worden gehouden, blijkt telkens weer dat de EU niet in staat is om de burgers te overtuigen van het nut en de noodzaak van Europese samenwerking. Tegenstanders kunnen de EU met de meest ongeloofwaardige argumenten bestoken zonder weersproken te worden. Het

besluit van de Britse bevolking om het lidmaatschap van de EU op te zeggen heeft de Unie in een existentiële bestaanscrisis geworpen.

Het beginsel van Galilei

In situaties als deze kan en dient de wetenschap terug te grijpen op het beginsel van Galilei dat, als de werkelijkheid niet overeenkomstig de theorie functioneert, de theorie aangepast moet worden; niet andersom. Het gaat naar academische maatstaven niet aan om de werkelijkheid in naam van de theorie te negeren en/of te ontkennen. In het concrete geval van de Europese Unie anno 2018 biedt de constructie van de EU als een samenwerkingsverband, waar niet alleen staten, maar ook burgers deel van uit maken, de mogelijkheid om het statelijke paradigma van het Westfaalse stelsel in te ruilen voor het burgerlijke perspectief van democratie en rechtsstaat. Deze wisseling van perspectief leidt tot een diametraal verschillende uitkomst van het debat over de Europese democratie. Krachtens deze benadering worden de burgerlijke rechten en vrijheden van de onderdanen der lidstaten niet ingeperkt omwille van de Europese samenwerking, maar worden de rechtsbescherming en de democratische participatie van de burgers van de Unie juist tot het hele grondgebied van de EU uitgebreid. De theorie van democratische integratie die uit deze perspectiefwisseling voortvloeit en die ik heb uitgewerkt in het recent verschenen essay 'The Theory of Democratic Integration', stelt de normatieve eis aan de EU dat zij aan vergelijkbare maatstaven van democratie en rechtsstaat moet voldoen als die welke zijzelf aan de lidstaten oplegt.⁶ Vanuit deze invalshoek kunnen de conceptuele innovaties van 1979 (invoering rechtstreekse verkiezing EP), 1992 (invoering van EU burgerschap), 2000 (proclamatie Handvest EU Grondrechten) en 2007 (Verdrag van Lissabon) gezien worden als aanpassingen aan c.q. voorbereidingen op de ontwikkeling van de EU naar een Europese democratie.

Een Unie van Staten en Burgers

Zelden in de geschiedenis van de politieke theorievorming in Europa heeft de noodzaak van een paradigmawisseling zich zo dwingend aangediend als in het huidige debat over de EU en de Europese democratie. Uit deze analyse van het politieke testament van Donner komt naar voren dat het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen de opkomst van een Europese democratie niet bevordert,

maar veeleer belemmert. De vooronderstelling dat de concepten van democratie en rechtsstaat alleen binnen het verband van een soevereine staat tot ontwikkeling kunnen komen, verhindert de ontwikkeling van een gezond parlementair-democratisch stelsel op het niveau van de EU.⁷ Wie dit systeem niet ter discussie stelt en er 'eeuwigheidswaarde' aan verleent, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de begrippen Europa en democratie elkaar uitsluiten. In deze visie symboliseert het Europees Parlement het democratisch overschot van de EU. De theorie van democratische integratie brengt de beperkingen van het Westfaalse stelsel in beeld door er in het voetspoor van een eerder advies van de Raad van State op te wijzen dat de EU in haar huidige vorm niet in het begrippenpaar van staat en unie van staten ondergebracht kan worden.⁸ De EU is geen staat, omdat de soevereiniteit in de Unie bij de lidstaten ligt; de EU is geen organisatie van staten, omdat de Unie ook uit burgers bestaat en zowel over een rechtstreeks gekozen parlement als over een autonome rechtsorde en een eigen munt beschikt. Volgens de nieuwe theorie ontwikkelt de EU zich momenteel van een organisatie van democratische staten naar een democratische unie van staten en burgers. In dit perspectief is de emancipatie van de burger binnen de Unie amper begonnen en staat de Europese democratie pas in de kinderschoenen. De verdragen van Maastricht en Lissabon scheppen weliswaar een aantal voorwaarden voor een democratische EU, maar het democratisch tekort van de Unie is bij lange na nog niet opgeheven. Anders dan binnen het Westfaalse model mogelijk is, kan de EU in de huidige fase van haar ontwikkeling worden omschreven als een Unie van Staten en Burgers die functioneert op basis van de gedeelde uitoefening van soevereiniteit en die zich ontwikkelt tot een constitutionele democratie. De EU gaat niet gebukt onder een teveel aan democratie, maar dient het democratisch gehalte op het niveau van de Unie juist dringend te versterken.

¹ Jaarverslag Raad van State, Den Haag 2018

² J. Melissen, Europese diplomatie: In de schaduw van Westfalen, Assen 2000

³ A.K. Koekkoek, De Grondwet, Deventer 2000

⁴ L. Van Middelaar, Passage naar Europa, Groningen 2009

⁵ Zie de conclusie 'The EU works in practice but not in theory' van Michael Burgess, Comparative Federalism, Theory and Practice, London 2006

⁶ J. Hoeksma, The Theory of Democratic Integration, Oisterwijk 2018

⁷ Een pleidooi voor een dergelijke ontwikkeling werd reeds in 1964 gehouden door PJG Kapteyn, Internationale en supranationale variaties op een parlementair-democratisch thema, Leiden 1964

⁸ In deze zin ook: Raad van State, Kamerstukken II, 2004/5, 30 025 (R1783), nr 4, p 5