

Donderdag 26 november 2015

Wij hadden gemeend hiervoor gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn.

1 Zo klonken die woorden

“(Deze) maatregelen kunnen door ons slechts als onrecht worden gevoeld. Wij hadden gemeend hiervoor gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn. Wij kunnen, ... , thans niets anders doen dan ons buigen voor de overmacht. Inmiddels zullen wij wachten en vertrouwen en hopen en ... geloven dat hij hier behoort te staan en, zoo God het wil, weer zal keren.”

Zo klonken die woorden hier, vandaag driekwart eeuw geleden, aan het einde van de rede van professor Cleveringa waarin hij protest en verontwaardiging uitsprak over het verwijderen van professor Meijers en anderen vanwege hun Joodse afkomst. Cleveringa was niet de enige en ook niet de eerste die een protest liet horen over het ontslag van Joodse landgenoten uit overheidsdienst. Zijn woorden zijn echter bewaard gebleven. Ook toen al hebben ze weerklank gevonden omdat ze uiting gaven aan een gevoel van beklemming over wat nog zou komen. Daarom klinken ze ook nu, na driekwart eeuw nog. Had hij dat beoogd? Hij had zeker gehoopt dat ze op dat moment wijder zouden doorklinken en hij had verwacht dat ze ook de bezetter zouden bereiken en hem zijn vrijheid zouden kunnen kosten. In hem gedenken we daarom ieder die toen en die sindsdien de moed had om, ongeacht persoonlijke gevolgen, zich uit te spreken tegen onrecht dat in naam van de staat werd bedreven.

Maar niet alleen het protest vergde moed. Het vergde niet minder moed om eind november '40 de verwachting uit te spreken dat het bewind van de bezetter een einde zou vinden en Meijers terug zou keren. Voor die verwachting was immers weinig houvast in de feiten. De Duitse oorlogsmachine leek oppermachtig. Het grootste deel van Europa was bezet. Enig lichtpunt was dat de slag om de heerschappij in de lucht boven Engeland verloren was. Maar dat was toen nog allerminst duidelijk. Zeker in bezet Nederland. Hier heerste de neiging tot schikken en berusten, alsook het gevoel dat ondanks ongemakken het dagelijks leven min of meer gewoon doorgang vond. Uit vrees voor de gevolgen ging men voorbij aan wat niet meer 'normaal' was en berustte daarin.

In die sfeer spreekt Cleveringa de woorden: *“Wij hadden gemeend hiervoor gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn.”* Het is een waarschuwing. Dit is niet normaal; wij hadden wél gehoopt hiervoor gespaard te worden, maar dat is niet zo. Even eerder heeft hij herinnerd aan die andere 'normaliteit' van het Landoorlogreglement en het grondwettelijk gebod dat iedere Nederlander in overheidsdienst benoembaar is; de normaliteit van recht, vrijheid en verdraagzaamheid, op grond waarvan het ontslag van Meijers onrecht was. Cleveringa weet ook wel dat de dagelijkse realiteit een andere is. Hij waarschuwt zijn gehoor voor 'nutteloze dwaasheden': we kunnen thans niets anders doen dan buigen voor overmacht. Niet uit berusting – dan had hij zijn rede niet gehouden – maar opdat met verstand met de situatie wordt omgegaan. Maar hij eindigt met het stellige vertrouwen dat die andere normaliteit weer zal keren; want die is écht normaal. Waarop de zaal plechtig het Wilhelmus aanhief, als bevestiging – een amen: zo zal het zijn.

Mijnheer de Rector Magnificus, geachte toehoorders, de leerstoel die ik nu een jaar mag bekleden, is ingesteld niet om stil te staan en terug te kijken, maar om verder te gaan en vooruit te zien. Een eerbetoon aan de blijvende betekenis van het protest van Cleveringa. Ik dank de universiteit voor het mij daarmee

geschonken vertrouwen, maar ook voor de kans om in mijn 68^{ste} levensjaar alsnog het genoegen te kunnen smaken van wat mijn vader altijd de mooiste functie noemde: het hoogleraarschap. Ik zal mij dit jaar in het bijzonder richten op de vraag hoe wij recht, vrijheid en verantwoordelijkheid kunnen behouden en behoeden bij een veranderende betekenis van de staat. Tot twee weken geleden zou ik hier een ordentelijk college over gehouden hebben. Maar na de aanslagen van vrijdag de 13^e in Parijs en twee weken van angst, alarm en maatregelen, is dat niet meer passend. Met die aanslagen staan we namelijk weer voor de keuze waar Cleveringa in zijn slotwoorden op duidt.

2 Wat vinden wij nu normaal?

We hadden misschien gemeend voor die aanslagen gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn. Daarmee staan we opnieuw voor de keuze: wat vinden wij normaal? Kiezen we voor de ogenschijnlijk nieuwe normaliteit van controles, gesloten grenzen, bewaking, achterdocht jegens buitenlanders, vrees voor Islam en algemeen wantrouwen? Een houding die blijkens peilingen een steeds grotere steun lijkt te krijgen onder kiezers. Vergis u niet, het gaat snel. Moslims durven niet meer alleen over straat, burgers verzetten zich fel tegen asielzoekers, grenscontroles en hekken duiken weer op, we spreken achteloos van oorlog.

Men kan en mag de ogen niet sluiten voor de werkelijkheid. Daar moet met verstand mee worden omgegaan. Maar wie een steeds veranderende realiteit tot normaliteit verklaart, laat zich leven door het moment en de waan van de dag. De toekomst is niet iets wat buiten ons staat en over ons komt; het is de uitkomst van keuzen die we nu maken met het oog op wat wij normaal vinden, niet alleen voor onszelf maar ook voor onze kinderen en kleinkinderen. Oogkleppen op voor de realiteit is onverantwoord, maar men moet die realiteit zien en aanpakken vanuit een helder beeld over wat we normaal vinden. De eventuele spanning tussen realiteit en normaliteit, scheidt doorgaans de creativiteit voor een vernieuwende aanpak.

‘Vrede wordt geen vrede in één dag; een crisis wordt geen crisis in één dag. Beide worden wat zij zijn door een geleidelijke opstapeling’, zei een Chinese wijsgeer meer dan 2000 jaar geleden. De aanslagen in Parijs veranderen de wereld niet opeens. Maar zij komen bovenop een gestaag groeiende vrees onder kiezers in Europa voor wat vreemd is en van buiten komt. Het is gewoon geworden laetdunkend te spreken over ... Marokkanen, criminele allochtonen en de ‘achterlijke’ Islam. Discriminatie vanwege ras, afkomst of geloof is niet verdwenen, zeker niet op de arbeidsmarkt. De aanslagen vallen in een tijd waarin we zelf ook steeds meer lijken te gaan geloven in harde maatregelen, dwang, zware straffen en lange opsluiting als oplossing voor maatschappelijke problemen. Dan dreigen die aanslagen de trigger te worden voor de keuze van een nieuwe normaliteit. Een normaliteit die we misschien niet willen, maar waar we geleidelijk naartoe groeien en waar we ons dan maar in schikken, omdat er geen alternatief lijkt te zijn. Zoals mensen dat in 1940 deden.

Overall in Europa herrijzen, zoals gezegd, hekken en prikkeldraad, helaas vaak in landen die ze 25 jaar geleden neerhaalden om deel te worden van een ander, meer open Europa. Nieuwe maatregelen en straffen stapelen zich op. Wanneer de minister van Justitie voorzichtig waarschuwt dat er grenzen zijn aan het oppakken van mensen en strafbaar stellen van gedragingen, wordt hem toegevoegd dat als je aan juristen vraagt: kan het, je een uitleg krijgt waarom iets niet kan. Opdracht is te zorgen dat het kan! Het doet denken aan de scene in Henry VI van Shakespeare waar gewone mensen hun ideale samenleving schetsen; *‘The first thing we do, let’s kill all lawyers’*. Versta mij wel; er zijn maatregelen nodig, burgers moeten gerustgesteld worden, geweld vergt tegengeweld om te stoppen, maar het biedt geen duurzame oplossing. En zullen de maatregelen, controles en bewaking die nu als tijdelijk worden gepresenteerd dat ook zijn als men verkiezingen kan winnen door ze permanent te maken? We mogen niet toegeven aan angst, zegt men. Maar vormen de verschillende maatregelen niet de bevestiging van een nieuwe angstige normaliteit, waarin de wereld buiten de grenzen niet te vertrouwen is, vreemdelingen verdacht zijn, vertrouwen wel mooi klinkt maar controle altijd beter is, en waarin tolerantie klinkt als: *‘Be reasonable – do it my way’*?

Dat is niet de normaliteit waar we tot voor kort voor kozen. De normaliteit van een open samenleving, van Europese samenwerking en van internationale verankering van recht, vrijheid en verantwoordelijkheid. We staan voor de keuze: meegaan in de nieuwe normaliteit, of vasthouden aan die andere normaliteit, zonder daarbij de huidige werkelijkheid te negeren? Een keuze voor het laatste vergt moed. Oh, ik zal niet worden opgepakt om wat ik hier zeg. Tegenwoordig moet men alleen vrezen voor een stroom haat en bedreigingen

via twitter; daar kan ik wel tegen, want dat heb ik niet. Maar het vergt moed van burgers; om vast te houden aan de normaliteit van een open samenleving, ook als dat het risico van aanslagen in zich bergt en levens kan kosten.

3 Normaliteit en Europese samenwerking

De keuze van normaliteit is nauw verweven met het antwoord op de vraag: hoe verder met Europese samenwerking? Want we hebben de vrije, open samenleving in hoge mate in die samenwerking geïnstitutionaliseerd en verankerd. De keuze voor Europese integratie na de oorlog ging niet primair over welvaart, maar over vrede, gemeenschap en een vrije samenleving in een democratische rechtsstaat. Beseft werd dat dit niet op eigen kracht verzekerd zou kunnen worden. Had ook niet Cleveringa moeten vaststellen dat alles wel goed geregeld was, maar dat dit niet tegen overmacht bestand was? En overmacht komt in onze tijd echt niet alleen van buiten; zij kan evenzeer bestaan uit democratische meerderheden die, met de waan en de angsten van de dag, het recht terzijde schuiven.

Wezenlijk was dat binnen het kader van de Europese samenwerking onderlinge betrekkingen tussen staten niet meer *machts*verhoudingen, maar *rechts*verhoudingen zouden zijn. De uitleg en soms de uitvoering van verplichtingen werd daarbij in handen gelegd van gemeenschappelijke, onafhankelijke organen. Zo kon achterdocht in vertrouwen worden omgezet en kon door het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een Europese rechtsorde worden geschapen met een eigen dynamiek. Het biedt een kader waarin wetgeving, bestuur en beleid getoetst kunnen worden aan rechten, normen en gemaakte afspraken en beoordeeld op noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit. Dat is een unieke vooruitgang en een wezenlijk onderdeel van de waarborgen van vrijheid en recht in Europa.

Het is daarom zorgelijk te moeten vaststellen dat die samenwerking in de afgelopen tien jaren stagneert en nu lijkt te ontrafelen. Er is in de eerste plaats in Europa een geest vaardig geworden, waarbij de oplossing voor politieke en economische vraagstukken gezocht wordt in opsplitsing en afscheiding (Schotten, Catalanen, Belgen). Dat staat haaks op het idee van Europese integratie, maar is er tegelijk vrucht van. Want door die integratie lijkt de nationale staat steeds minder belangrijk. Maar Europese samenwerking stuit daarnaast ook op steeds meer weerstand. Zowel bij politieke bewegingen in wier ogen alle kwaad van buiten komt, als bij diegenen die Europese samenwerking associëren met het zogenoemde neo-liberaal marktdenken en met de 'zure vruchten' daarvan; verlies aan sociale zekerheid, werkloosheid, immigratie, aantasting van omgeving en klimaat.

Gevaarlijker nog is het beeld van machteloosheid van de Europese samenwerking. De Unie lijkt zich voort te slepen van crisis tot crisis (euro, Oekraïne, Midden-Oosten, migratie) zonder deze tot oplossingen te kunnen brengen. Daardoor ontstaat twijfel over de meerwaarde van die samenwerking bij het beschermen tegen bedreigingen en onzekerheden. Erger nog, zij lijkt daaraan in de weg te staan; de confederale besluitvorming zou de Unie verhinderen voortvarend te reageren op nieuwe vraagstukken, terwijl het recht van de Unie lidstaten zou verhinderen slagvaardig te reageren.

Nu zijn wij in de afgelopen decennia gaan denken dat machteloosheid en gebrek aan slagvaardigheid niet zo erg zijn uit een oogpunt van vrijheid en recht. Een overheid die niet besluit, neemt tenminste geen verkeerde besluiten. In een zogenoemd 'zomeravondgesprek' in NRC Handelsblad tussen Klaver van GroenLinks en Van der Veer, voorheen van Shell, memoreerde de laatste een discussie over democratie waarin India als grootste democratie steeds hoger de hemel werd in geprezen. Dat bracht de aanwezige Chinese minister tot de reactie dat een jaar eerder in China 2.000 km snelweg was aangelegd en in India slechts 20 km; India heeft een democratie, China doet wat de mensen willen, merkte hij op.

Klaver reageerde dat dit de prijs was van democratie. Het is een reactie die ervanuit lijkt te gaan dat democratie en slagvaardig overheidsbeleid onderscheiden, zo niet tegengestelde belangen zijn. Datzelfde zou gelden voor vrijheid en recht. In die optiek vormen democratie, recht en vrijheid onderscheiden belangen die randvoorwaarden zijn voor slagvaardig overheidshandelen. Het is een soort denken dat men steeds vaker ziet in Den Haag; de politiek kiest, de regering doet en de rechter moet maar oordelen of het rechtmatig is. Vrijheid en recht waarborgen is in die optiek vooral een zaak van toetsing en beperking van het overheidshandelen door de rechter.

Dat klinkt prachtig. Tot er een stroom migranten onze kant op komt, een economische of financiële crisis uitbreekt of de vrijheid en het recht worden aangevallen; dan staat opeens weer scherp op het netvlies dat vrede, vrijheid en recht mede afhangen van het handelingsvermogen van overheden. Pascal schreef in de 'Pensées': *'La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique. ... Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste'*. Recht, vrijheid en democratie hebben overheidsmacht en handelingsvermogen nodig; dat zijn geen onderscheiden belangen, maar onafscheidelijke belangen. Machteloosheid is daarom een fundamentele aantasting van de rechts- en constitutionele orde.

Europese samenwerking binnen de Europese Gemeenschappen en later de Unie heeft het handelingsvermogen van de lidstaten niet beperkt, maar juist substantieel verruimd. Gezamenlijk heeft men greep gekregen op oorzaken, waarvan men anders alleen de symptomen binnen de eigen grenzen zou kunnen bestrijden. Daarom is die samenwerking uitgebreid tot terreinen die aanvankelijk niet in de verdragen stonden (Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, asielzoekers). Verruiming van handelingsvermogen is een belangrijke bestaansgrond voor de samenwerking binnen de Unie. Daarom juist is het beeld dat lidstaten en de Unie elkaar in de weg zitten bij het bieden van een adequaat antwoord op nieuwe vraagstukken, zorgwekkend. Onjuiste beelden waarin geloofd wordt, scheppen een eigen werkelijkheid. Dat kan ernstige gevolgen hebben in een situatie van onzekerheid en vrees, omdat de verleiding bij bestuurders dan groot is om zelf maar wat te doen en het minder nauw te nemen met de Europese rechtsorde. Wanneer één begint, zullen anderen daar al gauw een excuus in vinden om het zelf ook te doen. Dan komt de toekomst van de Europese samenwerking in gevaar, want die berust op zelfbeheersing en inschikkelijkheid bij de lidstaten, die worden versterkt door rechtsplichten. Wanneer de laatste terzijde worden geschoven, dan gaat de samenwerking ontrafelen.

4 De lokroep van nationale soevereiniteit

In tijden van crisis of stagnatie binnen de Europese samenwerking klinkt al gauw de lokroep dat lidstaten beter af zijn als zij weer op eigen kracht zouden kunnen handelen; de lokroep van herstel van nationale autonomie en soevereiniteit. Maar die lokroep is als de zang van de Sirenen of de Loreley; de mythische vrouwelijke lokroep die zeelieden die ernaar luisteren, naar hun ondergang voert.

Terugvallen op wat bekend en vertrouwd is, is een herkenbare menselijke neiging. En de staat is vertrouwd. Zij is deel van het Europese erfgoed. Zij is ontstaan als antwoord op een eeuw van bloedige conflicten over heerschappij, godsdienst en autonomie. Een situatie die niet onvergelijkbaar is met die in Syrië, Irak en Afghanistan nu. Het bracht Thomas Hobbes tot zijn uitspraak: "What is life without the state, but solitary, poor, nasty, brutish, and short." De staat waarborgde vrede en veiligheid door alle macht te concentreren bij de soevereine vorst, die geen hoger wereldlijk gezag erkende en bevoegd was om recht en binnenlandse verhoudingen te veranderen. Het is een succesformule gebleken. Succes dat in Europa mede berustte op de ontplooiing van de beschermende functie van de staat; van eigendom, via sociale gelijkheid naar bestaanszekerheid, met als uitkomst de democratische rechtsstaat van nu.

De staat is echter al een paar decennia op zijn retour. Concentratie van politieke en fysieke macht binnen een bepaald territorium heeft minder functie als er minder gewapende tegenstellingen zijn, het grensoverschrijdend verkeer exponentieel groeit en nieuwe communicatietechnieken en digitalisering maken dat grenzen, afstand en ruimte steeds minder ordenende functie hebben. Steeds vaker doet het er niet toe of de wederpartij zich naast de deur bevindt of aan het andere eind van de wereld. Ordening en bescherming in één staat hebben dan minder functie en nut, terwijl de wederzijdse afhankelijkheid van staten op terreinen als veiligheid, welvaart en maatschappelijk welzijn enorm is toegenomen. Een recente studie, opgesteld onder leiding van oud-minister van Buitenlandse zaken van de Verenigde Staten, Albright, concludeert dat vrijwel geen van de vraagstukken waar overheden thans mee worden geconfronteerd nog adequaat door enige overheid alleen kan worden beantwoord. Het beeld van de nationale staat die alles vermag, mits zij maar niet door de Unie wordt beperkt, strookt niet meer met de werkelijkheid.

Drie ontwikkelingen raken het functioneren van de moderne staat meer in het bijzonder in de kern: toenemende onvoorspelbaarheid, ongelijkheid en verlies aan vertrouwen in democratische mechanismen. De democratische rechtsstaat berust sterk op de voorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen. Regeren is vooruitzien heet het; dan kunnen wetten tijdig worden aangepast om adequaat op nieuwe

ontwikkelingen te reageren. Maar groeiende wederzijdse afhankelijkheid, de spreiding van overheidsmacht en tal van samenwerkingsvormen maken maatschappelijke ontwikkelingen steeds minder voorspelbaar. Dat is een wiskundige wetmatigheid (gedetermineerde chaos). Het betekent dat de kracht van regeren steeds meer ligt in adequaat reageren en veerkracht. Nu vergt dat de noodtoestand zoals in Frankrijk. En let wel, nu is het nog vanwege een aanslag, binnen tien jaren zal het mogelijk nodig zijn vanwege een falend vitaal computersysteem.

Toenemende ongelijkheid raakt de staat ook in de kern omdat het reduceren van sociale verschillen sinds de Franse revolutie een van de drijvende krachten is achter het succes van de staat. Tegenwoordig zijn sociale bescherming en het reduceren van verschillen echter nog maar beperkt realiseerbaar. De kosten van sociale bescherming en gezondheidszorg lopen al decennia harder omhoog dan de inkomsten van de staat. En ook sociale verschillen nemen toe. De staat verliest daarmee bindende kracht jegens grote groepen burgers en de politiek verliest een belangrijk oriëntatiepunt.

Tenslotte raakt de democratische legitimatie van maatschappelijke verandering in het ongerede. Door wederzijdse afhankelijkheid, de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de noodzaak om in onderhandeling met andere overheden of maatschappelijke groeperingen tot beslissingen te komen, maken dat de volksvertegenwoordiging vaak voor een fait accompli staat. Drie verkiezingen in een jaar in Griekenland illustreren dat. Het functioneren van de vertegenwoordigende democratie geraakt daardoor in diskrediet en ook dat raakt aan het bindend vermogen van nationale staten.

Het is kortom een misvatting te veronderstellen dat een lidstaat afzonderlijk zijn oude handelingsvermogen nog heeft. De gedachte dat men alleen beter af is, berust bij nadere beschouwing vooral op 'Free rider' gedrag en 'beggar your neighbour' beleid. De vooronderstelling is immers dat andere staten volgens de afgesproken regels blijven handelen, en men alleen zelf daar niet meer aan gebonden is. Dat kan heel succesvol zijn, tot anderen dat gedrag overnemen – en dan is ieder slechter af. Autonoom gedrag komt bovendien veelal neer op de grens sluiten en lasten en problemen op de burens af schuiven; zie de aanpak van de migratie. Daar komt bij dat beleid dat uitgaat van gecontroleerde grenzen, op drijfzand berust. Hekken, muren, ijzeren gordijnen ze zijn alle doorlaatbaar gebleken. De kosten en economische schade lopen snel op en de politieke en morele schade gaan steeds zwaarder wegen. In de Middeleeuwen kon men zich nog uit de wereld terugtrekken achter kloostermuren; maar dat ging gepaard met een gelofte van armoede en van gehoorzaamheid. In onze wereld lukt het alleen Noord-Korea en dat is een weinig inspirerend voorbeeld. Schengen ontstond niet uit idealisme maar uit berekening; grensbewaking was weinig effectief, duur en economisch schadelijk. En het is ook uiterst hinderlijk en tijdrovend, dat merkt u straks wel als u met vakantie gaat.

'Free rider' gedrag en 'beggar your neighbour' beleid vormen geen echt duurzame basis voor recht en vrijheid. Als we terugvallen in een stelsel van nationale staten is er dan ook één zekere verliezer: de rechtsstaat. Europese samenwerking is mede gevormd door de rechtsorde die door rechtspraak vanuit Luxemburg en Straatsburg werd ontwikkeld. Politiek wordt dat vaak als knellend ervaren. In het Verenigd Koninkrijk staat niet alleen het lidmaatschap van de Unie ter discussie, maar ook dat van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerlid Taverne om rechterlijke toetsing van wetten aan internationale verplichtingen te verbieden, heeft een gelijke uitgangspunt. Vertrek uit de Unie is niet het einde van de rechtsstaat, maar de Europese verankering daarvan verdwijnt en die was nu juist nodig tegen de waan van de dag.

5 Een gemengde coöperatieve orde

Terugkeren naar een systeem van nationale staten waarin ieder voor zichzelf beslist, is kortom een weinig aantrekkelijke optie. Vooralsnog speelt alleen het Verenigd Koninkrijk met die optie. Europese samenwerking in de Unie heeft, bij alle gebreken en tekortkomingen, nog steeds grote voordelen. Het biedt orde en stabiliteit in het maatschappelijk verkeer, de mogelijkheid om gemeenschappelijke vraagstukken aan te pakken en om geschillen te beslechten en rechtsbescherming te bieden. Niemand heeft belang bij het klappen van die samenwerking en toch kan dat zo maar gebeuren als we niet verder komen in Europa. Want de huidige staat van de Unie is niet duurzaam stabiel. Vertrouwen op een verborgen-hand-mechanisme dat maakt dat de

Europese samenwerking gesterkt uit iedere crisis komt, is niet terecht. Niet *in* de huidige crisis, waarin angst, onveiligheid en vrees voor verlies van identiteit, een gevaarlijk mengsel vormen. Maar ook niet los *van* de huidige crisis.

Verhofstadt beschrijft in zijn boek 'De ziekte van Europa' de staat van de Unie. Ook bij een rustiger bewoording moet de conclusie zijn dat Europa niet echt meetelt in de wereld. Europese landen kunnen nauwelijks orde en stabiliteit bewaren in hun naaste omgeving en voor hun veiligheid zijn ze op anderen aangewezen, terwijl er zich grote brandhaarden bevinden aan de randen van Europa. De Unie is daardoor uiterst gevoelig voor ontwikkelingen van buiten. De migratiestroom zette in enkele maanden alle verhoudingen op scherp. Denk niet dat het opgebouwde vertrouwen tussen landen wel tegen een stootje kan; dit voorjaar vergiftigden grieven en stereotypen uit de oorlog het debat in Griekenland grondig – het zit er allemaal nog. Ook de erosie van het draagvlak onder de bevolking tast Europese samenwerking aan.

Verhofstadt bepleit als oplossing de vorming van de Verenigde Staten van Europa. Dat idee van een federaal Europa is al oud. Het speelde ook in het voorstel voor een Europese Grondwet. Vraag is dan ook waarom dit voorstel nu wel kans op aanvaarding maakt. Het heeft mogelijk zelfs *averechts* effect; het scheidt de geesten in Europa nog scherper, biedt tegenstanders een beeld om op te schieten en leidt de aandacht af van waar het werkelijk om zou moeten gaan. Anderen bepleiten daarom vooral een scherpere scheiding van bevoegdheden waarbij de Unie tot zijn kerntaak moet worden beperkt.

Het risico van dergelijke voorstellen tegen de achtergrond van het referendum in het Verenigd Koninkrijk, is dat het debat over 'hoe verder met de Unie?' in de verkeerde groef schiet. De groef van een 'zero sum'-oplossing waarbij nationale soevereiniteit en Uniebevoegdheid als tegengestelde belangen worden gezien en 'winst' voor de één verlies is voor de ander. Dat miskent de bijzondere constitutie van de Unie. Daarin zijn het functioneren van de Unie en van de lidstaten nauw verweven. Europese verplichtingen komen tot gelding via het apparaat van de lidstaten; die 'vertalen' ze in nationaal recht, voeren dat uit en de nationale rechter past het toe. Het betekent wel dat nationale regeringen mede daarom nauw betrokken willen zijn bij de beslissing over die verplichtingen waarvan zij de lasten dragen. Maar het betekent ook dat, wanneer dit nodig is, Europese en nationale regels in onderlinge afstemming kunnen worden ontwikkeld zonder grote competentiegeschillen en zonder een uitbreiding van ambtelijke diensten in Brussel. Op die wijze is voortgang mogelijk via evolutie, waar revolutionaire sprongen vooruit vermoedelijk vanaf dag één op weerstand zouden stuiten.

Op die wijze vindt ook voortgang plaats; het beeld van onmacht in Europa is niet terecht. Sinds het uitbreken van de eurocrisis is er een Bankenunie gekomen, is er sprake van gemeenschappelijk begrotingsbeleid, zijn banken geherkapitaliseerd en staan de eurolanden er aanzienlijk robuuster voor. Er moet nog veel gedaan worden, maar er is zeker geen stilstand.

Bij de Bankenunie is het oude recept van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal weer opgepoetst om, door middel van gemeenschappelijke uitvoering en toezicht, zekerheid en vertrouwen te scheppen. Zouden we ons weten te onttrekken aan een 'zero sum' benadering dan is er meer mogelijk langs die weg. Neem het vraagstuk van de stromen asielzoekers. Daarin wordt de Unie van onmacht beticht, maar het is bij uitstek het bewijs van de onmacht van autonome nationale staten. Het vreemdelingenbeleid is een terrein dat de lidstaten angstvallig tot de nationale bevoegdheid rekenen. Wel zijn in de afgelopen tien jaren de criteria en procedures van beoordeling van asielverzoeken vergaand gelijk getrokken. Alleen de beslissing over toelating is nog nationaal, maar dat zou dan ook een bij uitstek soevereine beslissing zijn. Gevolg is echter dat het een bij uitstek soevereine beslissing is geworden van de asielzoeker (of de mensensmokkelaar daarachter). Die kiest waar het asiel verzoek wordt ingediend en daar wordt hij toegelaten; en aangezien het verzoek overal gelijk beoordeeld wordt, zal die keuze berusten op andere verwachtingen dan de kans op toelating. Daardoor laat de stroom zich niet sturen.

Nationaal heeft men nog enige sturing door asielzoekers naar opvangcentra te verwijzen waar het verzoek moet worden ingediend en de opvang wordt geregeld. Binnen de Unie zou zo ook meer sturing worden verkregen. Asielverzoeken zouden ingediend moeten worden in opvangcentra in de buurt van de grens die wordt overschreden, iedere asielzoeker zou daarheen worden teruggebracht en daar worden opgevangen. Na toelating wordt hem dan een land van vestiging aangewezen. Indien de kosten van deze opvang gemeenschappelijk worden gedragen en lidstaten de hen toegewezen vluchtelingen onmiddellijk opnemen,

zouden landen aan de buitengrenzen vermoedelijk geïnteresseerd zijn. Het schept werkgelegenheid en inkomsten in doorgaans arme regio's. Een gemeenschappelijke aanpak heeft een ordenende werking op de instroom; het maakt het mogelijk om wie niet voor asiel in aanmerking komen snel terug te sturen en het maakt gemeenschappelijke grensbewaking interessant. De migratieproblematiek is daar niet mee opgelost, maar men kan doelmatiger, humaner en ook goedkoper omgaan met de stroom migranten. Daartoe is één ding vereist: achtentwintig nationale beslissingen moeten worden vervangen door één gemeenschappelijke beslissing op een asiolverzoek.

Het is niet mijn bedoeling mijn opvolgers op het ministerie van Justitie voor de voeten lopen. Er zullen zwaarwegende overwegingen zijn om niet voor een dergelijke oplossing te kiezen. Ik wil slechts laten zien dat bij samenvoeging van soevereine beslissingen tot één beslissing, meer opties ontstaan en meer invloed op maatschappelijke ontwikkelingen wordt verkregen, dan bij afzonderlijke beslissingen. En het vergt geen grote verandering; de regelgeving is al geharmoniseerd en het gaat dus voor al om de vorm.

Essentie is dat de Unie en de lidstaten niet als onderscheiden entiteiten gezien moeten worden maar als één gemengde, coöperatieve orde waarbinnen zij elkaar aanvullen en versterken zodat het totaal meer is dan de som der delen. Ik erken dat de vraag naar soevereiniteit en naar een heldere afbakening van bevoegdheden zich in dat concept moeilijker laat beantwoorden. Erg is dat niet; soevereiniteit stelt nog maar weinig voor. Binnen de Europese Gemeenschap zijn machtsverhoudingen rechtsverhoudingen geworden. Daardoor genieten we nu de langste periode ooit van vrede, vrijheid, recht en welvaart. Echt nodig heb je het dan niet meer; in het vaderlands staatsrecht lukt het al tweehonderd jaar om het antwoord uit de weg te gaan op de vraag waar nu bij ons de soevereiniteit ligt; bij het volk, de Koning of nog weer ver daarboven? Wanneer we bereid zijn zo naar de Europese samenwerking te kijken, wordt het wellicht ook mogelijk om meer bevredigende antwoorden te vinden op de drie eerder genoemde ontwikkelingen die de lidstaten en de Unie gezamenlijk bedreigen: afnemende veerkracht, groeiende ongelijkheid en verlies aan vertrouwen in democratische mechanismen. Ieder van die vraagstukken betreft zowel de lidstaten afzonderlijk als de Unie als geheel, en een gezamenlijke aanpak schept nieuwe opties.

Mijnheer de Rector Magnificus, op deze en andere vragen zou ik zijn ingegaan zonder de aanslagen van vrijdag de 13^e. U houdt het van mij tegoed mits u na vandaag nog geïnteresseerd bent. Vooral het vraagstuk van afnemend democratisch draagvlak in de Unie en de lidstaten, is wezenlijk. Helaas zullen we met het referendum over het Associatieverdrag met Oekraïne al te snel weer worden geconfronteerd met achterstallig onderhoud op dit punt. Naar ik begrijp, wordt in de Tweede Kamer gedacht aan een nauwere betrokkenheid van nationale parlementen bij de besluitvorming in Brussel. Ik weet niet of in Nederland gebrek aan vertrouwen in de Tweede Kamer kan worden opgelost door provinciale staten meer bij de besluitvorming te betrekken. Waarom dat in Brussel wel zou werken, begrijp ik daarom niet.

Is het wel een probleem dat nieuwe procedures vergt? Is het niet vooral een gebrek aan adequate informatie? Misschien zou burgers gewoon de waarheid moeten worden verteld. Vorige week hoorde ik een doctor Clavan op de radio uitleggen dat het met de Europese Unie nooit iets zou worden omdat er geen Europese burgers zijn. Alleen nationale staten zouden bestaansrecht hebben omdat mensen nationaal denken en voelen. Ook dat valt te betwijfelen. Het lijkt wel dat hoe groter de ruimte is waarin mensen zich kunnen bewegen, des te kleiner de gemeenschap is waar men zich emotioneel bij betrokken voelt. Maar daar is dan ook precies het bestaansrecht van Europese samenwerking gelegen. In kleine gemeenschappen raken mensen vaak naar binnen gericht en gaan met de rug naar elkaar toe staan. De geschiedenis laat zien dat onderlinge betrekkingen tussen nationale staten de zwakke schakel vormen bij het waarborgen van vrijheid, vrede en recht. Daar ontstaat wrijving, na-ijver, vrees en uiteindelijk strijd. De Europese samenwerking heeft in Europa de tot nu toe langste periode ooit zonder algemene oorlog mogelijk gemaakt, met een ongeëvenaarde groei van vrijheid, recht en welvaart.

6 Tot besluit

Europese samenwerking, gezien als coöperatieve, gemengde orde, waarbij we vragen uit het klassieke staatsrecht over soevereiniteit en burgers behendig omzeilen, biedt op dit moment de beste mogelijkheid om de vraagstukken van deze tijd aan te pakken. Het is met de nationale staat en de Europese samenwerking als met heiligen en zondaars. Heiligen hebben vooral een mooi verleden, zondaars hebben nog een mooie

toekomst; de nationale staat heeft vooral een mooi verleden, Europese samenwerking kan nog een mooie toekomst hebben.

Samenwerking berust echter vooralsnog vooral op zelfdiscipline en zelfbeheersing bij lidstaten, en op de bindende kracht van het recht. Daarom is de huidige crisis gevaarlijk. Het mengsel van grote problemen, vrees onder de bevolking, radeloosheid en redeloosheid van sommige voorstellen, zouden die nodige zelfbeheersing kunnen doen vergeten en leiden tot het doorbreken van het geloof in de bindende kracht van recht en afspraken. Dan rest slechts de premisse van Pascal: *La justice sans la force est impuissante* - recht zonder kracht is machteloos. Daarom moet men de macht van lidstaten verenigen met het recht van de Unie, opdat hetgeen rechtvaardig is, machtig is of hetgeen machtig is, rechtvaardig zal zijn.

Tegen die achtergrond is de keuze van normaliteit in deze tijd, cruciaal. Is dat de realiteit van angst voor onveiligheid, van wederzijdse achterdocht en toenemende afsluiting, of is het de normaliteit van een open samenleving, een pluriforme gemeenschap en onderling vertrouwen? Zonder dat dit ontslaat van de plicht om met verstand om te gaan met de situatie van dit moment. Die keuze is niet 'lood om oud ijzer' of vrijblijvend. Het gaat om gerechtigheid; om de vraag op welke wijze mensen het best tot recht kunnen komen en aan hun bestemming beantwoorden. Heeft de staat de functie om mensen te beheersen om ze geen gevaar te doen zijn voor hun naasten. Of gaat het erom mensen te verbinden opdat zij in vrede met elkaar kunnen leven en ieder zo goed mogelijk tot recht kan komen?

Driekwart eeuw geleden hieven de studenten na de woorden van Cleveringa het Wilhelmus aan als bevestiging van hun keuze voor die andere normaliteit. We hoeven in onze tijd het Wilhelmus echt niet in te ruilen voor: 'Alle Menschen werden Brüder'. Het Wilhelmus is veel meer van deze tijd. Het gaat over de actualiteit van verlies, vluchten en angst. En het eindigt bij de keuze waar we nu weer voor staan. In het slotcouplet stelt de Prins dat hij niet de Koning (de realiteit van toen) heeft veracht, maar heeft moeten 'obediëren in der gerechtigheid'. Het staat hier achter mij in het raam. Daar gaat het nu ook weer om. Wat moeten wij meer gehoorzamen; de realiteit van angst, achterdocht en afsluiting, of moeten wij obediëren in der gerechtigheid, gehoorzamen aan de normaliteit van een open samenleving, pluriforme gemeenschap en onderling vertrouwen omdat mensen daarin tot recht kunnen komen en aan hun bestemming als mens kunnen beantwoorden?

Wij hadden gemeend voor die keuze gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn. Er zullen maatregelen nodig zijn om 'nuttelooze dwaasheden' te vermijden. Maar laten we vasthouden aan de verwachting, het vertrouwen en de zekerheid dat de gewone normaliteit "hier behoort te staan en, zoo God het wil, weer zal keren."

Ik heb gezegd.