

De donkere kamers van Europa

door Jelle van Buuren

De anekdote wil dat de Spaanse ambassadeur in België altijd een paar koffers klaar heeft staan. Zijn bestaan is onzeker, want met een zekere regelmaat haalt Spanje zijn diplomatieke vertegenwoordigers terug uit Brussel. Steevast gebeurt dat uit protest tegen de in Spaanse ogen schandelijk coulante behandeling die gevluchte ETA-verdachten in België ten deel valt.

Binnenkort kan de ambassadeur definitief zijn koffers uitpakken. Vorig jaar september sloten de lidstaten van de Europese Unie de 'Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Unie' af. Met als belangrijkste gevolg dat het politieke karakter van een delict voortaan geen grond meer is om uitlevering te weigeren. De Spaanse minister Belloch vatte de portee van het Verdrag kort en krachtig samen: "politieke delicten zijn niet gerechtvaardigd in de Europese Unie" (1).

Daarmee wordt niet alleen een streep gezet onder een lange strafrechtelijke traditie, waarin staten verdachten van politieke delicten niet uitleveren, er zit ook een sterk ideologische dimensie aan het Verdrag. Blijkbaar zien de Lidstaten zich als het democratisch eindpunt van de geschiedenis. Het is een ultieme doortrekking van het essay van Fukuyama: er bestaat geen ideologische diversiteit meer. Door de ondertekening van het Verdrag wordt deze - betwistbare - stelling als het ware gematerialiseerd.

Minister Sorgdrager schreef de Tweede Kamer dat wie met elkaar een politieke Unie organiseert, ook elkaars politieke systeem moet respecteren: "je zult elkaar op dat punt moeten vertrouwen" (2). Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. Er kunnen gerust grote vraagtekens worden gesteld bij het onvoorwaardelijke vertrouwen dat de Nederlandse regering uitspreekt in de rechtsstaten van de Europese Unie. In België en Italië, om maar twee voorbeelden te noemen, stapelen de (corruptie)schandalen zich nog steeds op en moeten de contouren van een rechtsstaat met een lampje worden gezocht.

Frankrijk, om nog een voorbeeld te geven, krijgt volgens de Volkskrant de "trekken van een politiestaat", met name in relatie tot de behandeling van migranten (3). En in Spanje martelt de politie volgens een rapport van de eerbiedwaardige Raad van Europa stelselmatig al dan niet vermeen-

Drie jaar geleden verzekerde Laurens-Jan Brinkhorst dat het Verdrag van Maastricht echt de "laatste samenzwering der ingewijden zou zijn."

De wens zal wel de vader van de gedachte zijn geweest.

De Internet-site, waarop verslag werd gedaan van de huidige Europese onderhandelingen, is al weer gesloten: te openbaar, oordeelde een aantal lidstaten.

Europa en de democratie, het blijft een ongemakkelijk koppel.

de ETA-leden. Bovendien houdt de regering er haar eigen 'doodseskaders' op na. Het zijn nauwelijks betwistbare feiten, die er blijkbaar niet zoveel toe doen in de huidige fase van de Europese integratie. De druk om tot een of andere vorm van politieke integratie te komen is zo groot, dat andere belangen dienen te wijken. Dat laat de uitspraak van minister Sorgdrager ook zo mooi zien: er komt een politieke unie, dus moet je elkaars systeem wel vertrouwen. De omgekeerde volgorde zou logischer zijn.

De terugkeer van de geschiedenis

De druk die op de Europese integratie staat, wordt vooral bepaald door de sterk veranderde internationale verhoudingen. Lange tijd was de vorming van een interne markt de belangrijkste inzet van de Europese integratie. De constellatie van de Koude Oorlog bood een bipolaire as waaromheen vele internationale relaties en belangen zich vrijwel automatisch groe-

peerden. De trans-atlantische samenwerking gaf West-Europa een grote invloed in de globale economische en politieke verhoudingen. Het waren grotendeels externe factoren die de na-oorlogse West-Europese verhoudingen schraagden. Met onder andere als gevolg dat de onderlinge relaties min of meer waren bevroren. Sinds 1990 'keerde de geschiedenis echter terug' (4) in Europa. Machtsblokken vallen uiteen en oude tegenstellingen herwinnen speelruimte. De gevolgen zijn duidelijk te zien in het uiteenvallen van het Sovjet-imperium, met alle bijbehorende (burger)oorlogen, regionale spanningen en conflicten. Maar ook voor de lidstaten van de Europese Unie zijn de gevolgen ingrijpend. Aloude politieke en economische belangen en tegenstellingen, die veertig jaar in het vriesvak van de geschiedenis vertoefden, leven plotsklaps - zij het in afgezwakte vorm - weer op.

Een andere reeds langer bestaande factor van belang is de dynamiek van technologie, communicatie en mobiliteit die de economieën van samenlevingen in de richting van een mondiale markt dwingt. Er vindt een 'triadisering' van de wereld-economie plaats: investeringen, productie en handelsstromen concentreren zich in drie kerngebieden: Japan/Zuidoost-Azië, Noord-Amerika en West-Europa. De onderlinge concurrentie neemt scherper vormen aan

Jelle van Buuren is verbonden aan Eurowatch, onderzoeksbureau op het gebied van Europese integratie.

(1) Declaration on extradition, Brussel, 23-11-95

(2) Kamerstuk 23 490 nr. 45, 19-3-96

(3) De Volkskrant 27-3-95

(4) Stabiliteit en veiligheid in Europa, WRR, Den Haag 1995

en vrijwel elke regering is geobsedeerd door de vraag: hoe prijs ik andere landen uit de markt?

Fragmentatie en integratie

In de chaotische context van de nieuwe wereldorde wordt Europa geconfronteerd met fragmenterende ontwikkelingen. Niet langer kan vertrouwd worden op de integrerende effecten van de Interne Markt alleen. Het verzekeren van politieke stabiliteit wordt in toenemende mate als voorwaarde gezien voor monetaire stabiliteit en het functioneren van de interne markt. Naast 'meer markt' is er een roep om 'meer staat' in Europa.

Deze Europese 'staat' krijgt twee belangrijke functies toebedeeld. De eerste is het garanderen van de externe veiligheid van Europa. In een wereld van toenemende vraag naar kapitaal kan politieke onrust aan de grenzen van Europa van bepalende betekenis zijn voor het aantrekken van investeringen. De tweede - en voor dit artikel relevante - functie is het garanderen van de interne politieke stabiliteit. Als potentiële bedreiging voor de interne stabiliteit worden doorgaans asielzoekers, terroristen en criminelen in één adem genoemd. Een soort vervaarlijke drietrapsraket, waarmee sinds de jaren tachtig de eerbare burger de stuipen op het lijf wordt gejaagd.

De daarmee samenhangende beleidsterreinen zijn het domein van de Europese Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken. Binnen deze JBZ-Raad vindt de samenwerking plaats op de gebied van justitie, politie, douane, inlichtingendiensten, maar bijvoorbeeld ook asiel en migratie. Uit de koker van deze Raad kwam, ironisch genoeg, ook het Uitleveringsverdrag dat het democratisch karakter van Europa bewierookt. Deze JBZ-structuur voldoet namelijk op geen enkele wijze aan de grondbeginselen van een democratische rechtsstaat.

De JBZ-samenwerking is weliswaar institutioneel verankerd in het Verdrag van Maastricht, maar naar vorm intergouvernementeel. Dat betekent dat de instituties van de Europese Unie - De Rekenkamer, Het Europees Parlement, het Europees Hof van Justitie - vrijwel buiten spel staan.

De nationale parlementen kunnen ook nauwelijks controle en invloed doen gelden. Het Nederlands Parlement staat er in verhouding nog het beste voor. Het heeft bedongen dat de regering de geannoteerde agenda bekend maakt van de JBZ-Raad en niet zonder voorafgaande toestemming haar steun mag verlenen aan bindende besluiten (5). In de praktijk blijkt enige vorm van invloed echter buitengewoon moeilijk. Het CDA-kamerlid De Hoop Scheffer, toch niet het prototype van een radikalinski, noemt de democratische controle ronduit "een farce" (6).

Het voor een levendige democratie wezenlijke politieke en publieke debat wordt in hoge mate gefrustreerd omdat de onderhandelingen zich in ambtelijke en politieke achterkamers afspelen. Daarmee zijn essentiële beleidsterreinen, die rechtstreeks raken aan de burgerrechten, uit hun constitutionele en institutionele verankering gelicht en in een democratisch en juridisch vacuüm terechtgekomen, waarin ook nog eens een welhaast pathologische



Foto: Peter Kievits

Douanepolitie

zucht naar geheimhouding heerst. De eerste aanzetten tot Europese staatsstructuren dragen daarmee ronduit autoritaire trekken.

Consensus via de achterdeur

Er schuilt echter nog een groot gevaar in de nu gangbare praktijk van Europese besluitvorming. Samenwerking of zelfs harmonisatie van beleid en regelgeving kan een goede, soms noodzakelijke stap zijn. Maar aangezien het hier gevoelige terreinen betreft, vereist zoiets uitgebreide politieke en publieke discussie. Het gaat nu eenmaal niet om de harmonisatie van de technische specificaties van een vorkheftruck.

De pogingen om tot materiële harmonisatie te komen, zijn vrijwel allemaal mislukt omdat de Lidstaten het op een groot aantal punten oneens zijn. Om toch te kunnen samenwerken tegen de 'gemeenschappelijke bedreiging' wordt er steeds vaker een noodgreep toegepast: als uitgangspunt wordt de 'principiële gelijkwaardigheid' van de nationale rechtsstelsels genomen. In de woorden van J.P.H. Donner, vurig pleitbezorger van deze optie: "Een effectieve criminaliteitsbestrijding wordt niet gerealiseerd met gelijke waarborgen voor de verdachten, maar door de zekerheid

(5) Tot op de dag van vandaag bestaat er echter grote onduidelijkheid en onenigheid over wanneer een besluit nu 'bindend' is.

(6) Kamerstuk 23 490 nr. 23, 2-3-95

dat de diensten van een lidstaat ook optreden, wanneer niet hun directe belangen in het geding zijn, maar die van andere lidstaten. Dat geldt ook voor onderwerpen als grensbewaking en vreemdelingenbeleid" (7).

Het Uitleveringsverdrag is een loepzuiver voorbeeld van die gedachtegang. Lastige kwesties als: wat is burgerlijke ongehoorzaamheid, in hoeverre bieden stelsels voldoende ruimte voor de politieke articulatie van afwijkende meningen, hoe zorgvuldig is de rechtspraak, welke activiteiten worden wel of niet strafbaar gesteld, worden zo omzeild. Vervolgt de Duitse justitie de makers van een politiek tijdschrift dat in Nederland niet is verboden? Nederland levert uit, want 'politieke delicten' bestaan immers niet meer. Op die manier wordt via de achterdeur een inter-statelijke politieke consensus geforceerd opgelegd. Het is een politiek van voldongen feiten, die juist op deze terreinen niet alleen ongepast, maar ook gevaarlijk is.

Zo wordt niet alleen heel makkelijk aan de rafelranden van de verschillende rechtsstelsels heengegaan, er wordt ook een enorm voorschot op de toekomst genomen. In verschillende lidstaten winnen extreem-rechtse partijen nog steeds aan invloed.

Wat als ze in een lidstaat op het pluche belanden? Waar zal het separatisme van de 'Liga Nord' toe leiden? Blijft de maatschappelijke conflictstof, die zich in de metropolen ophoopt, smeulen of zal het ontvlammen? Wat betekent het feit dat burgers zich steeds meer van traditionele politieke organisaties afwenden voor de toekomst van de politieke instituties?

Een achterdochtige verklaring lijkt op zijn plaats: waarschijnlijk beseft men in leidende Europese kringen heel goed dat er tal van sociale en politieke spanningen bestaan in de verschillende landen. Deze spanningen lopen op door de grote maatschappelijke veranderingen die worden geïnitieerd door het proces van economische en politieke aanpassing, waartoe opgelegde Europese eenheidsconstructies de lidstaten dwingen. Daarom bouwt men aan een juridisch en politieel instrumentarium dat in geval van nood de voor de Interne Markt zo belangrijke politieke stabiliteit kan afdwingen.

De binnenlandse vijand

Deze zienswijze vindt ondersteuning in de fundamentele verschuiving die zich heeft voltrokken in het denken over recht en orde. Het accent is komen te liggen op een ideologie van de binnenlandse veiligheid (8). In plaats van een denken over preventie en repressie van misdaden binnen een rechtsstatelijk kader, wordt er gesproken over een oorlog tegen een binnenlandse vijand. In de woorden van Hirsch Ballin, die op dit terrein de ideologische bakens definitief heeft verzet: "Politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht moeten een slag leveren die er in feite een is om de macht in onze samenleving" (9). Asielzoekers, illegalen, en criminelen wisselen in dit vertoog van de bedreigde binnenlandse veiligheid moeiteloos van plaats.

(7) J.P.H. Donner, *Europa, Wat nu?* WRR, Den Haag 1995

(8) Zie voor een kritische beschouwing: Hugo Durieux en Damián Zaitch, *Georganiseerde misdaad, maffia en binnenlandse veiligheid in Nederland*, in: *Recht en Kritiek* 22 (1996) 2

Praktisch heeft dit zich vertaald in de pro-actieve recherche en informatie-analyse: het verzamelen en ontleden van alle mogelijke gegevens over gepleegde dan wel nog te plegen strafbare feiten

en over daders dan wel mogelijke daders. Daarmee worden alle burgers tot een potentieel gevaar gebombardeerd. Waar dat toe kan leiden, laat een voorbeeld uit België zien. De Rijkswacht startte in 1994 'Operatie Rebel'. Uitgaande van de veronderstelling dat de heroïnesmokkel grotendeels in handen was van de Turkse maffia, werden de gegevens van alle 500.000 in België levende Turkse migranten door de computers gehaald (10).

Eenzelfde omslag in het denken valt te ontwaren op het gebied van terrorisme-analyse. Men heeft het tegenwoordig over een anoniem, 'terrorisme zonder handtekening'. Zonder zeer complexe en wereldwijde opsporingsmethoden zijn de anonieme daders niet te vinden, zo wordt geredeneerd.

Langzaam ontstaat het beeld van een Europa dat bedreigd wordt door diffuse, alom aanwezige interne en externe vijanden, en dat verdedigd wordt door even diffuse politiestructuren, op basis van beleid dat in een juridisch en democratisch vacuüm vorm krijgt. In de databases stapelen de

gegevens zich op, klaar om te gebruiken als het politieke licht op groen springt. Of eerder, want in hoeverre de politiek nog grip heeft op het opsporingsapparaat weet niemand.

Gedroomd Europa

Het streven naar een (politiek) stabiele samenleving is op zich natuurlijk eerbiedwaardig en nobel. De vraag is alleen: hoe? Waarschijnlijk biedt een rechtvaardige verdeling van welvaart, macht en levensperspectief op de lange termijn de beste garantie voor een stabiele, tolerante, solidaire en 'ontspannen' samenleving. Dat geldt zowel op kleine schaal als op grote schaal.

Het is zeer de vraag of het zo populaire neo-liberale paradigma, waarbij het marktmechanisme wordt opgevat als organisatorisch principe voor alle maatschappelijke niveaus, een dergelijke stabiliteit kan garanderen.

Samenlevingen die zowel ideologisch als materieel steeds meer worden gestempeld door noties als concurrentie, persoonlijk gewin, materieel succes en eigen-schuld-dikke-bult, worden hardvochtig, ruw en onzeker. Kleine en grote criminaliteit kan in die optiek enigszins cynisch worden omschreven als de voortzetting van de vrije markt met andere middelen. De sociale conflicten en maatschappelijke verzuiving kunnen dan alleen nog maar te lijf worden gegaan met repressie.

Deze vorm van symptoom-bestrijding draagt het gevaar in zich van een 'militarisering van de samenleving'. Enerzijds krijgt een 'law and order-benadering' de overhand, waarin rechten gemakkelijk worden opgevat als hinderlijke obstakels voor efficiënt optreden. Maar veiligheid wordt ook steeds meer een 'waar' dat verhandeld wordt op een markt. En zoals dat nu eenmaal werkt op een markt, degenen met de meeste middelen kunnen het meeste

(9) *De Volkskrant* 16-10-93

(10) *De Morgen*, 24-6-96

kopen. In Amerika, het neo-liberale droomland, heeft dit proces geleid tot het ontstaan van 'compounds': middeleeuws aandoende steden, afgeschermd door muren, prikkeldraad en particuliere bewakers, waarachter de 'rich and happy' zich verschuilen.

Een ander voorbeeld van waartoe het denken in termen van 'bedreiging en afscherming' leidt is de recente ophef over mensensmokkel. Alom wordt erkend dat er twee redenen zijn voor de toename van mensensmokkel: het voortduren van de redenen om te vluchten, en de steeds strengere immigratiewetten waardoor het vrijwel onmogelijk is om op een 'legale' manier Europa te bereiken. Het antwoord ligt dan voor de hand: versoepeling van de immigratiewetten en een serieuze bestrijding van de oorzaken die mensen doen vluchten.

Maar die oplossing wordt als 'politiek onhaalbaar' afgedaan. Dus wordt er gekozen voor nog strengere straffen, nog betere grensbewaking, nog meer bevoegdheden voor politie en justitie. Dat treft in eerste instantie de asielzoekers. Maar het leidt ook tot de vraag aan de niet-direct getroffen, of men in een dergelijke samenleving wenst te wonen. Fort Europa in een onzekere, bedreigende wereld, met daarbinnen ook weer allerlei fortjes waarin bange mensen zich verschuilen. Is dat nu het gedroomde Europa?

Macht en tegenmacht

Het politieke establishment in Europa lijkt zich geheel verbonden te hebben aan de ingeslagen weg. Desnoods zonder toetsing van lastige criteria als openbaarheid, democratische waarborgen en controle. De historicus Brand, die een WRR-rapport schreef over de gevolgen van de Europese integratie voor Nederland, laat er geen misverstand over bestaan: "Alleen degenen die niet beseffen wat er in de jaren voor 2000 op het spel staat - namelijk te komen tot Europees handelingsvermogen - zullen durven klagen over het democratisch tekort" (11). Een standpunt dat onlangs werd onderschreven door de PvdA: "Gesteld voor de keuze: eerst meer democratie of eerst meer beleid in Europa, kiezen we voor het laatste" (12). En het CDA had een kleine variant op het blijkbaar populaire thema 'zet de burger buitenspel'. Herzie het verdrag van Maastricht op zodanige wijze, stelde het Wetenschappelijk Instituut met boerenslimheid voor, dat er nèt geen verdragwijziging voor nodig is. Dan hoeft de uitkomst ook niet aan de bevolking voor te leggen (13). Het is het beeld van autoriteiten die eens flink de mouwen opstropen om daadkrachtig, slagvaardig en effectief het van alle kanten bedreigde Europa de volgende eeuw in te loodsen. Openbaarheid, transparantie, de principes van de rechtsstaat, democratie: het zijn waarden die ondergeschikt zijn en waar we vooral nu even niet over moeten zeuren. Dat zijn opmerkelijke geluiden in het continent dat zich zo graag ziet als de bakermat van vrijheid en democratie.

Het gebeurt natuurlijk in ons aller belang. Want ook dat is een

gevolg van het praten in termen van bedreiging en verdediging: er wordt een onprobleematisch 'wij' geconstrueerd. Alsof er een algemene consensus bestaat over hoe Europa er uit zou moeten zien. Alsof 'we' allemaal hetzelfde belang hebben bij het Europa dat in de steigers staat. Dat is dus niet zo.

Het is op zich geen probleem dat machtscentra van niveau en plek veranderen, zolang de verschuivende macht maar wordt gevolgd door adequate vormen van democratische en juridische controle. Momenteel ontstaan er in Europa ongecontroleerde machtscentra.



Foto: Peter Klevis

De strijd tegen de drugsproblematiek wordt gevoerd als een oorlog tegen een binnenlandse vijand

Het betekent de 'Belganisering' van de Europese politiek: nationale democratische structuren worden een lege huls en op andere, ondoorzichtige niveaus vestigen zich feitelijke machtsapparaten. Montesquieu heeft opgemerkt dat macht inherent expansief is: macht stoot door tot zij op een hindernis stuit. Vandaar zijn devies: macht kan alleen door tegenmacht worden ingetoomd. Net zoals de nationale democratische rechtsstaten indertijd zijn bevochten op een onwillig politiek en economisch establishment, zal dat nu op Europees niveau moeten gebeuren. Dat vraagt om een beweging die onverkorte handhaving eist van de principes van democratische rechtsstaten, óók en juist als het gaat om processen die door de Europese integratie worden genitieerd. Democratie is immers nooit vanzelfsprekend, maar vereist een permanente inzet. De geschiedenis leert dat dergelijke bewegingen van 'onderop' hun kracht en dynamiek verkrijgen als er koppelingen ontstaan met verlichte elites en kritische geesten in een breed maatschappelijk spectrum. Het wordt interessant welke positie D66 gaat innemen. Niet in woorden, maar concreet in de huidige politieke machtsverhoudingen. Welke positie zal een partij kiezen die er een zekere eer in stelt er geen ideologie op na te houden en wiens voorzitter verklaarde: "Principes zijn niet heilig bij D66?" (14). ♦

(11) *Internationale Spectator*, september 1995

(12) *Voorbij de waterlinie; het buitenland van de PvdA*, september 1996

(13) *Op weg naar de intergouvernementele conferentie 1996, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, augustus 1995*

(14) *Vrij Nederland*, 22-2-97