



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Onze primaire hoedanigheid

Eijsbouts, W.T.

Citation

Eijsbouts, W. T. (2011). *Onze primaire hoedanigheid*.
Leiden: Europa Instituut. Retrieved from
<https://hdl.handle.net/1887/20330>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20330>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**ONZE PRIMAIRE
HOEDANIGHEID**

ONZE PRIMAIRE HOEDANIGHEID

Rede over recht en burgerschap van de Europese Unie,
gegeven bij de aanvaarding van het hoogleraarschap
Europees recht aan de Universiteit Leiden op vrijdag
25 november 2011, door

W.T. Eijsbouts

Rector magnificus, geliefden, vrienden, Europeanen

MORGEN IS HET 71 jaar geleden dat professor Cleveringa hier opstond tegen de Duitse bezetter, die zijn collega Meijers had geschorst. Cleveringa's rede was een daad van verzet en zelfs een daad van *burgerschap*, academisch burgerschap. De Leidse toga van Cleveringa was weer die van de vrije burger, als in het oude Rome.

Verzet, opstand, is vanouds een van de bezielingen van het burgerschap. Dat is op deze plaats niet moeilijk te zien. De Leidse Universiteit was ooit een geschenk aan de Leidse burgers voor hun verzet tegen de Spaanse belegeraar. Professor Hein Schermers, in wiens voetsporen ik vandaag treed, nam ditzelfde thema tot dat van zijn afscheidsrede op deze plaats, tien jaar terug. Ik ben niet de eerste of enige die in zijn voetsporen treedt, want zijn voetsporen zijn groot en geducht, wel kwamen ze ook uit Amsterdam.

Hein Schermers sprak over de juridische grondslag van de Nederlandse opstand. Hij toonde de tekst van het laatste couplet van het Wilhelmus. Daarin hoor je Willem de Zwijger worstelen met zijn door het recht en de bijbel geëiste trouw aan de koning van Hispanje die hij altijd geëerd heeft. In het laatste couplet zet hij daar een streep onder, op grond van hoger gezag:

Voor God wil ik belijden
en zijner groten macht,
dat ik tot genen tijden
den Koning heb veracht,
dan dat ik God den Heere,
der hoogsten Majesteit,
heb moeten obediëren
in der gerechtigheid.

Schermers trad dus geestelijk in de voetsporen van Cleveringa en bevestigde de opstandige burger als geheid thema in deze juridische faculteit. Kees Schuyt had de ongehoorzame burger al nieuw leven ingeblazen met zijn beroemde proefschrift, nagevolgd door Marc Bovens, die de term klokkeluiders bedacht. Die Leidse traditie biedt een nuttige relativering van de huidige neiging bij gezagsdragers om de burger te idealiseren als brave borst met een grote mate van zogenaamde eigen verantwoordelijkheid, dat wil zeggen, als iemand die goed voor zichzelf zorgt. Dat is wel heel wat anders.¹

Ik voeg mij vandaag in die Leidse traditie en stel de vraag: is de vonk van vrijheid, van burgerlijke opstand, ook in het burgerschap van de Europese Unie te vinden of te lezen? Herman van Gunsteren, mijn promotor, zag dat in 2005 al heel eenvoudig. Toen wezen de Fransen en de Nederlanders het Constitutionele verdrag af. Dat was voor hem de geboorte van de Europese burger.²

Dat was een heel goede intuïtie; laat ik die vandaag eens uitwerken en de hier in Leiden gekoesterde ongehoorzaamheid zien als een aspect van een meer algemene geaardheid van de burger, van zijn rusteloosheid, ongedurigheid. Die onrust is een erkend aspect van alwat Europees is, dus ook van de burger, een hoofdfiguur uit de Europese culturele en politieke geschiedenis sinds het oude Athene.³

Om van die onrustige burger uit de Europese cultuurgeschiedenis de stap te zetten naar het concrete burgerschap van de Europese Unie en zijn bijzonderheden, is niet zo moeilijk. Het gaat via de rechtspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg.

I. DE KINDEREN VAN EUROPA

Op 14 april 1999 vroeg Gerardo Ruiz Zambrano uit Colombia asiel aan in België. Op 11 september 2000 volgde zijn vrouw. De aanvragen werden geweigerd, maar het echtpaar kon niet terug vanwege de burgeroorlog in hun land, bleef, zonder papieren, in Brussel, en kreeg daar nog twee kinderen. De vader gaf deze niet bij de Colombiaanse ambassade aan, wetende dat ze bij gebreke van een andere nationaliteit Belgen zouden worden. Dat was hem liever. Als Belgen waren zijn kinderen, Diego en Jessica, ook burgers van de Europese Unie.

Toen andere pogingen om zich te laten regulariseren waren mislukt, vroeg vader Zambrano verblijfsrecht en een werkvergunning voor zichzelf, om voor zijn twee Belgjes te zorgen. De Belgische overheid wees ook die verzoeken af. Vader Ruiz Zambrano zocht toen bescherming in het Europese recht, stellende dat hij voor twee *Europeaantjes* moest zorgen, en vocht door tot in Luxemburg. Acht regeringen maakten bezwaar, maar in maart jongstleden kreeg Ruiz Zambrano gelijk van het Europese Hof. De weigering van het verblijfsrecht en de werkvergunning aan de vader, zegt het Hof, 'zou de kinderen kunnen beroven van het effectieve genot van hun belangrijkste aan de status van burgerschap van de Unie ontleende rechten.' Dus mag de hele familie in België blijven en moet vader Gerardo daar kunnen werken.

U ziet direct welke bron van onrust dit Unieburgerschap kan zijn. Hoe zit dit juridisch in elkaar? En hoe moeten we het accepteren? Laat ik wat teruggaan in de tijd.

Op 7 februari 1992 tekenden de lidstaten van de Europese Gemeenschap het Verdrag van Maastricht. Daarin richtten ze de Unie op en bombardeerden ons, hun onderdanen, tot 'burgers van de Unie'. Wij bleven elk onderdaan van onze lidstaat maar kregen daarbij die extra status. Na afwijzing van dit Verdrag door de Denen in een referendum werd nog scherper bepaald dat het Europees burgerschap een extra is en niet in de plaats komt van het nationale burgerschap. De nationaliteit blijft de basis, en deze blijft toegekend door de lidstaten.

Mede daardoor kwam er onder juristen een zekere skepsis over dit burgerschap. Een dode mus, een 'pie in the sky' zei d'Oliveira, het bevat geen rechten die niet al bestonden. Maar die skepsis sloeg om toen het Hof van Justitie rechten ging toekennen aan een Spaanse

in Duitsland. Dat gebeurde niet op grond van de oude rechten van vrij verkeer, waaraan dat Europese burgerschap is ontsprongen, maar op grond van de Europese status zelf.⁴

Zo ging het verder. Negen jaar na de schepping van het Europese burgerschap als juridische figuur, op 20 september 2001, deed het Hof van Justitie uitspraak in de zaak van de naam Grzelczyk. Deze Fransman van Poolse afkomst was gaan studeren in België. In het laatste jaar van zijn studie vroeg hij een 'minimex' aan, de uitkering voor de laatste loodjes die ook Belgische studenten kregen. Hij kreeg nul op rekest van de Belgische autoriteiten. Maar het Hof van de EU doorkruiste die afwijzing en besliste, u voelt hem al aankomen, dat hij daar wel recht op had. Waarom? Omdat student Grzelczyk als Fransman een burger van Europese Unie was, en dit Unieburgerschap, ik citeer, 'dient de primaire hoedanigheid te zijn' van de onderdanen van de lidstaten.

Hadden de landen hierom gevraagd? Wilden zij werkelijk dat het Unieburgerschap onze primaire hoedanigheid wordt, wat dat ook moge betekenen? Natuurlijk hadden zij dat niet bedoeld. Maar de Europese rechter leest in de Verdragen wel vaker andere doelstellingen dan die welke de lidstaten voor ogen stonden.

Inmiddels is het Unieburgerschap een bom van een onderwerp geworden, voor iedereen die zich, in doen of in denken, met de Europese ontwikkeling bezighoudt. Dit komt niet alleen door de aangestipte juridische ontwikkeling, die veel mensen niet bevalt. Het komt ook doordat het Unieburgerschap een deel van het draagvlak moet bieden voor de Unie, een draagvlak dat op dit moment kraakt onder de euro-crisis.

8 Toch gaat de juridische ontwikkeling van dat burgerschap schijnbaar onverstoord door. Tien jaar na Grzelczyk herhaalde het Hof zijn formule over de 'primaire hoedanigheid' voor de zoveelste maal in het genoemde arrest Ruiz Zambrano. Die zaak zelf gaat op twee punten weer verder. Ten eerste komen vader en moeder Ruiz Zambrano niet uit een Europees land, zoals Grzelczyk, maar uit een zogenaamd 'derde land', Colombia. Ten tweede en juridisch belangrijker is dat de kinderen Diego en Jessica, anders dan Rudy Grzelczyk, hun Europees burgerrecht nog niet geactiveerd hadden, door als naar een ander land in de Unie te gaan. Tot dusver konden Unieburgers in het eigen land en tegen de eigen overheid geen rechten aan Europa ontlennen zolang

zij hun burgerschap niet hadden geactiveerd, bijvoorbeeld door elders in de EU te gaan werken of studeren.

Het principe is immers dat de Unie zich alleen inlaat met zogenaamde grensoverschrijdende of interstatelijke situaties, en dat principe beheerste ook het burgerschap. Het arrest Zambrano doorbrak dit principe ten bate van een ruimere gelding van het Unieburgerschap. Dat was schrikken voor de autoriteiten, die in het bedoelde principe nog een bescherming zagen tegen de zogenaamde ankerkinderen uit derde landen.

Maar het was niet alleen schrikken voor de autoriteiten. Ik stap nu even buiten de sfeer van het recht; dat is voor dit onderwerp noodzakelijk. Je ziet dan hoe deze verruiming twee tegengestelde groepen mensen binnen de sfeer van het Unieburgerschap trekt. Ten eerste de nieuwkomers als de kinderen Ruiz Zambrano, inclusief hun familieleden, die Europa als *bestemming* zien. Ten tweede de groep onderdanen van de lidstaten die Europa helemaal niet als bestemming zien, niet voor zichzelf en zeker niet voor mensen uit derde landen. De ironie is dat deze laatste groep haar eigen puur symbolische en ongewenste emancipatie tot Europese burger betaalt met de feitelijke verruiming van een sluiproute voor immigratie van de derdelanders. Zo treffen elkaar als Unieburgers twee tegenpolen, de ene winnaars van dat burgerschap en de andere, de zogenaamde 'moderniteitsverliezers'.

Ik ga niet in op de juridische vraag hoever de relativering van de eis van interstatelijkheid precies gaat of moet gaan, in concreto, wie precies hun Unieburgerschap tegen de plaatselijke overheid kunnen inzetten. Die rechtspraak ontwikkelt zich in de bekende Luxemburgstad variant van de Echternach-processie, dat wil zeggen, een grote stap vooruit (Ruiz Zambrano), en dan twee kleine achteruit. De twee kleine stappen terug zijn zojuist genomen met de arresten McCarthy en Dereci (van 15 nov. jl). Ik ga er eenvoudig van uit dat wat betreft burgerschap de zogenaamde interstatelijkheids-eis gaandeweg verder zal worden gerelativeerd, omdat hij op den duur niet met burgerschap te rijmen is.

Ook ga ik niet in op de realiteit van de groep van zogenaamde 'moderniteitsverliezers'. In de sociologische en bestuurskundige literatuur is deze groep omhelsd om haar verklarende vermogen voor populistische trends. Ik weet niet of die groep echt bestaat en of ze een hard obstakel is voor verdere Europese integratie en globalisering. Maar ze is hoe dan ook interessant voor het denken over Unie-

burgerschap. Als de tegenpolen van nieuwkomers en eigenheimers al in het denken tegenover elkaar staan, dan is het Unieburgerschap moeilijk te zien als bindend element tussen de Europeanen. Anders gezegd: het burgerschap moet ook zorgen voor een ontmoeting tussen die twee.

Op dat denken is de nu volgende wat abstracte, academische, oefening gericht. Ik zal waarschuwen als de oefening ten einde is en uitloopt op enkele meer concrete exercities, waarin ik het gehoor aanspreek niet op zijn meedenken, maar op een meer feitelijke betrokkenheid.

II. RECHTER, VORM EN TIJD

Laat ik beginnen de irritatie die men zou kunnen voelen in de aanmatigende Grzelczyk-formule van Unieburgerschap als 'de primaire hoedanigheid van onderdanen van de lidstaten' in Ruiz Zambrano, zeker in de gegeven context, uitdrukking te geven in twee vragen. De *eerste en juridische vraag* is: waar haalt de rechter het recht vandaan om zich in te laten met onze bestemming als Nederlanders? Die vraag zal me brengen me tot enige juridische uitweidingen.

De *tweede en meer centrale vraag* is niet meer alleen juridisch: hoe durft de rechter te beweren dat het Europees burgerschap op enige manier bestemd is om onze *primaire* hoedanigheid of status te worden? Die is geen rechtsaanspraak maar een werkelijkheidsaanspraak. Ook de jurist weet, dat de status van burger geen rechtsstatus alleen is. Cleveringa die vanaf deze kathedraal zijn burgerschap uitdrukking gaf, gebruikte daarvoor geen enkel burgerrecht, maar wel het idee van burgerschap, en het actuele gezag van de gelegenheid, om als burger op te staan tegen de bezetter. De studenten zagen het en staakten. De bezetter zag dit en sloot de universiteit.

De formule van het Hof gaat over onze status gaat dus niet alleen over onze rechtsbestemming, maar ook over onze werkelijkheidsbestemming.

1. JURIDISCHE AUTONOMIE VAN HET UNIEBURGERSCHAP

Maar eerst de juridische vraag: waar haalt de rechter het *recht* vandaan? Het Europees recht is een aangeliend recht. Zijn ontwikkeling is onderworpen aan wat de Verdragen toestaan. Die verdragen zijn gesloten door de lidstaten.

Hoe kan dan het Unieburgerschap via de rechter toch een zekere juridische autonomie krijgen. Concreet, hoe kunnen de kinderen Ruiz Zambrano meer rechten ontlenen aan hun Unieburgerschap dan aan hun Belgische nationaliteit, waarvan dat burgerschap toch maar een afgeleide is? Dit is de kwestie van de juridische autonomie van het EU burgerschap ten opzichte van zijn grondslag in de nationaliteit van de lidstaat.

Daarnaast is de vraag hoe hoe je moet begrijpen dat die kinderen aan dat Unieburgerschap rechten ontlenen terwijl zij nooit een grens zijn overgegaan en dus eigenlijk buiten bereik van het Europese

recht vallen. Dat is de autonomie van het burgerschap ten opzichte van zijn andere afkomst, het recht van vrij verkeer en verblijf.

De ontwikkeling van die juridische autonomie van het Unieburgerschap is het best te volgen in de rechtspraak van het Europese Hof. Je ziet dat al aan de opmerkelijke term dat het Unieburgerschap ‘bestemd is de fundamentele status van de onderdanen te zijn’, zoals de betere vertaling van onze formule uit het Frans luidt: ‘La citoyenneté de l’Union est vouée à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres’. Dat is vreemd, want de toekomst is normaliter meer een zaak van de wetgever, terwijl de rechter over het verleden gaat. Hij kwalificeert en oordeelt feiten en daden die gebeurd zijn.

Hoe kan de rechter zich dan toch over onze bestemming ontfermen, over onze toekomstige primaire hoedanigheid nog wel? Uit welk gezag, en met welke middelen doet hij dat? Dit brengt ons bij de factor tijd in het recht, een van mijn liefhebberijen.

In een befaamde rede uit 1953, getiteld *Nieuw leven in de verhouding wetgever-rechter*, schrijft de strafrechtgeleerde M.P. Vrij over die tijdsfactor. Hij onderscheidt drie rechtstaken: orde, gerechtigheid en het ‘verdervormen der gemeenschap’. Dan schrijft hij:

‘Het meest verschillen de drie rechtsdoelen in hun verhouding tot de *tijd*. Wie orde verzekert, zet de tijd stil; wie gerechtigheid verwerkelijkt, ziet van de tijd af; wie gemeenschap ontwikkelt, let erop dat de tijd zelf [...] dàar is en voortgaat. Tegenover dat tijd fixeren en tijd uitschakelen beide is het derde rechtsoel dat, hetwelk de tijd in het recht verwerkt, op hem speculerend zowel als met hem woekereend’.⁵

12 De rechter als speculant en woekeraar, wie had dat gedacht! Om dat inzicht van Vrij is het mij hier te doen. De rechter is betrokken in een soort van gezagseconomie. Hij put gezag uit de wet en uit het geval hem voorgelegd, en hij produceert daarmee weer nieuw gezag in zijn beslissing. Dat gezag gaat niet helemaal op aan de beslechting van het enkele geschil. Er een zekere overwaarde van algemene aard.⁶ De rechterlijke uitspraak trekt daaruit onder meer haar precedentwerking, dat wil zeggen haar werking richting toekomst. Het extra gezag kan ook in zijn eigen positie worden geïnvesteerd, de rechter kan zich wat breder maken op gezag van de gelegenheid, dat heeft Evert Alkema

benoemd tot ‘het institutionele moment’. Hij kan het zelfs investeren in de constitutionele structuur waarin hij opereert.⁷

Soms heeft de rechter een deel van dat gezag niet op de bank, maar trekt hij een wissel. Daar begint het speculeren op de toekomst pas goed. Dit gedrag heet in onze wereld ‘activisme’ en staat onder die term in een kwade reuk.

Maar je moet beseffen dat de rechterlijke uitstraling naar de toekomst een heel andere is dan die van de wetgever. De rechter zal immers niet een gericht resultaat in de toekomst nastreven. Hij zou dat ook niet kunnen, want hij heeft daar geen bestuursapparaat voor.

Wat de rechter kan doen is beperkter en speelser. Hij dwingt die toekomst niet, zoals de wetgever. Hij kan het recht, de regel, een draai geven, een wending. Dat verklaart waarom hij zo graag werkt met begrippen en met formules. Niet om de wereld gericht te veranderen, wat dan? De beste uitdrukking heb ik gehoord van Jean Paul Jacqu e, een van mijn bewonderde collegae in het Europese recht. Hij biedt de werkelijkheid vormen aan om zich in uit te drukken. ‘A quoi bon les formules si elles ne permettent pas   la r alite de s’exprimer?’, riep hij in een woordenstrijd met zijn Franse collega Favoreu.⁸

Tientallen grote rechtsbegrippen en formules zijn door rechters in hun rechtsstelsel geinjecteerd en, als ze al bestonden of door de wetgever waren ingebracht, door de rechter omhelsd, gekoesterd, en van steeds rijker betekenis voorzien.

De rechterlijke intelligentie is anders ingericht dan die van de wetgever; ze is zintuiglijker, meer gericht op het geval. De rechter loopt niet vooruit maar achteruit de toekomst in, volgens de mooie uitdrukking van Paul Val ry, ‘nous p n trons dans l’avenir   reculons. Telle est pour moi la seule, la grande le on de l’histoire’.⁹

Val ry overdrijft. Niet iedereen loopt ruggelings de toekomst in. Maar voor de rechter is dit beeld geschikt. Hij kijkt naar het geval en voelt de toekomst in de rug. Wat anders te doen dan er de aandacht op te richten, te speculeren, bakens in aan te brengen, vluchtheuvels, plaatsen waar mensen elkaar kunnen vinden en waar ze met elkaar kunnen verkeren?

Zo kun je de bezweringsformule van Grzelczyk begrijpen, en ook haar toepassing in Ruiz Zambrano. Is het voor een Europese rechter zo gek om het Europese burgerschap aan te grijpen als een van de grote steunpunten om de toekomst tastend mee in te gaan?

Begrippen en formules kunnen anticiperen op hun eigen betekenis, door zich aan te bieden als richtende hulpmiddelen voor het openen van de verhoudingen en het oplossen van conflicten.

Voor zulke magnetische werking van begrippen en formules is een zeker orakelgehalte niet ongunstig en daarmee zijn we terug bij de titel van vandaag, 'onze primaire hoedanigheid'. Wat deze formule precies betekent weet niemand, maar dat doet niet af aan haar groeiende relevantie, integendeel. In 2001 bracht de rechter haar in de wereld. In 2004 pakte de Europese wetgever haar op in de *Burgerschapsrichtlijn*: 'Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten *die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen*.' Dat was een gehaaide poging om de formule terug in haar hok te jagen. Het Hof had nooit gezegd dat het gaat om de fundamentele status van *alleen* die onderdanen die hun recht op vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Slim reageert het Hof in Ruiz Zambrano door te stellen dat deze zaak niet onder de Burgerschapsrichtlijn valt maar onder het Verdrag, artikel 20 Wv, en dat open formule van 'onze primaire hoedanigheid' een hogere status heeft dan de beknotte versie waarin de gewone wetgever haar wilde vangen.

Over het leven tussen rechter en zijn (primaire en secundaire) wetgevers in de EU is nog veel meer te zeggen, maar niet nu.

Het is tijd de vraag naar het recht van de rechter te verlaten en de grotere vraag aan te pakken. Wat is de werkelijkheid van waaruit de rechter spreekt? En waar is de burger zelf, mag hij misschien ook meedoen?

2. IDEËEL EN ACTUEEL BURGERSCHAP

Nu eenmaal is gebleken dat het EU-burgerschap een zekere juridische autonomie krijgt ten opzichte van zijn rechten van afkomst, dat wil zeggen het recht van nationaliteit en het recht van de markt, en hetzelfde geldt overigens voor de autonomie van het EU burgerrecht van kiesrecht ten opzichte van het nationale, neigen auteurs er wel toe die autonomie van de weeromstuit te radicaliseren.

Hier is niet de gelegenheid deze positie geheel te bespreken; laat ik zeggen dat de juridische autonomie van het burgerschap daartoe niet dwingt; sterker, dat het Unieburgerschap zich beter in autonomie ontwikkelt zonder de navelstrengen met zijn diverse afkomstigheden door te snijden. Dat zal blijken in de nu volgende oefening, die voor mij vandaag academisch gezien het hoofdrecht is.

Burgerschap is, als gezegd, niet een puur juridische status. Zeker, het is een status met een belangrijk rechtsgehalte, zowel naar vorm als naar inhoud. Maar net zoals een rechtsfeit ook echt feit is, en een rechtsverhouding ook een werkelijke verhouding is, zoals alle recht slechts een bijzondere vorm van geschiedenis is, en een rechter-

lijk vonnis een echt historisch feit, betrokken in een historische opvolging van feiten,¹⁰ zo is de rechtsburger maar een deel van de echte burger. Hij is een enkel aspect van de volle mens van vlees en bloed, de persoon van woorden en daden, niet alleen de kleine burger van rechten en plichten.

Sterker: zonder de niet-juridische kanten aan zijn bestaan, gedijt de rechts-status van de burger niet, zomin als de rechtshandeling van een contract in rechte gedijt zonder zijn status van echte handeling.

Juristen houden ervan de rechtsaspecten van werkelijkheidsfiguren in systeem te brengen en te begrijpen, net zoals een taalkundige dat doet met de taalaspecten van de werkelijkheid. En dat is nodig en goed, want ook een grammatica kan niet zonder systeem. Maar dat systeem drijft de ontwikkeling niet of hoogstens in marginale mate. Ook de rechtsfiguren zijn niet ten laatste via het recht maar via de werkelijkheid aan elkaar gebonden; hun autonomie is daarom altijd betrekkelijk.

Maar hoe nu die werkelijkheid van het burgerschap in het verhaal te betrekken? Laat ik twee meer-dan-juridische bronnen aanboren: ideëel en actueel burgerschap.

Ideëel burgerschap

Eerst het ideële burgerschap. Mijn dierbare proximus Stefaan van den Bogaert sprak hier vorig jaar onder de titel *Ich bin ein Europäer*. Dat was een verwijzing naar de beroemde uitspraak van John Kennedy op 26 juni 1963 in het belegerde Berlijn: *Ich bin ein Berliner*. Stefaan bedoelde dus, de door speculanten belegerde veste van Euroland een hart onder de riem te steken.

Was Stefaan in juridische zin Europäer, was Kennedy in *juridische* zin een burger van Berlijn? Nee, natuurlijk, geen van beiden. Kennedy zei: 'Two thousand years ago, the proudest boast was to say *Civis Romanus sum*. All free men, wherever they may live, are citizens of Berlin, and therefore, as a free man, I take pride in the words *Ich bin ein Berliner*'.¹¹ Was hij *feitelijk* een burger van Berlijn? Woonde hij er? Nee, ook dat niet. Hij beriep zich op de universele ideële boedel van het burgerschap, net als Stefaan vorig jaar.

Vijf maanden later werd Kennedy vermoord. Vier jaar later schreef ik tijdens de studie voor mijn kandidaats hier in Leiden een opstel, door hem geïnspireerd, onder de titel 'Het wonder van de opening'. Daar-

mee won ik een wedstrijd en een reis rond de wereld samen met een tiental andere jonge Europeanen. Die opening is nog steeds mijn leidend motief, ook vandaag.

Vijf jaar voor Kennedy's toespraak in Berlijn, in 1958, had Hannah Arendt haar *Human Condition* geschreven en daarin dezelfde idee van burgerschap uitdrukte als Kennedy, maar geïnspireerd door de *Griekse* politieke geschiedenis.

'The polis, properly speaking, is not the city-state in its physical location; it is the organization of the people as it arises out of acting and speaking together, and its true space lies between people living for this purpose, no matter where they happen to be'.¹²

Een jaar na Stefaan stond Ernst Hirsch Ballin voor zijn oratie in de aula in Amsterdam. Die oratie had als titel *Burgerrechten*, maar was eigenlijk een lofzang op de stad in het algemeen en op zijn - en mijn - stad in het bijzonder, Amsterdam.¹³ De ouders van Ernst ontmoetten elkaar in Amsterdam; vader als vluchteling uit Duitsland, moeder als dochter van vader die naar de grote stad trok om daar een bedrijf te beginnen. Amsterdam was hun 'Stad van aankomst', naar de titel van het mooie boek van Doug Saunders *Arrival City* die de openheid van de stad, haar verlossing, haar hoop, haar bestemming samenbalt.¹⁴

Daar zijn we dan bij de stad, de polis, civitas, de burcht, de ideële biotoop van de burger, ontmoetingsplaats, marktplaats, vrijplaats, plaats van bestemming. Met de stad is de burger tweeduizend vijfhonderd jaar geleden als vrij wezen en als idee geboren. Waar het me om gaat is dit: burgerschap hoort bij de vrije stad en de vrije wereld, of het nu burgerschap is van Athene, van Rome, van Florence, van Berlijn, Maastricht, New York, of - van de Europese Unie.

- 16 Maar elke stad is anders, en elk burgerschap is specifiek voor de stad waarbij het hoort, veel meer specifiek dan de nationaliteit tussen moderne landen. Die nationaliteit is wel een nazaat van de oude burgerschapsfiguur, maar daarvan ook weer heel verschillend. Dat brengt ons van het ideële naar het actuele burgerschap.

Burgerschap als actuele en specifieke figuur is de voor de individu een status, maar breder, gezien vanuit een politieke gemeenschap, de stad, is het een instelling. Het is vorm en inhoud van de verhouding tussen de gemeenschap en haar leden en tussen deze onderling, zeg maar, het lidmaatschap. Die instelling is historisch en specifiek voor elke politieke gemeenschap. De Atheense burgers ten tijde van Pericles moesten daar geboren zijn. De Romeinen maakten hun burgerschap tot een immigratie- en integratiestelsel. De burgers van de stad Gods van Augustinus waren niet van deze wereld. De burgers van latere middeleeuwen, toen het vasteland van Europa plotseling bezaaid raakte met steden, waren zeer verschillend ook van rechtspositie, zelfs in elke stad. Wel deelden ze de geest van opstand en autonomie tegenover de landheer. Vrijwel altijd was de stad een haven voor vreemdelingen, een broedplaats van ontwikkeling, een haard van emancipatie.

Al die steden waren verschillend van aard, veel meer verschillend dan onze nationale staten onderling. Al verschillen voegden toe aan het groeiende ideële gemeenschappelijke fonds van burgerschap, een onderdeel van de grote Westerse constitutionele traditie.

Zo ontstond Leiden als vesting van de Graven van Holland, maar het won zijn stads- en burgerrechten door ijver en ontwikkeling in 1266. De vrijheid van steden en hun burgers was doorgaans niet volledig. Leiden bleef binnen het grote Habsburgse Rijk, ook toen het in 1572, na de val van Den Briel, daarover zodadelijk, de kant van de opstand koos tegen de Spaanse koning Philips. Het werd ingesloten en belegerd en tenslotte als door een wonder ontzet op 3 oktober 1574. De bevolking was door hongersnood en pest van 14.000 tot 10.000 gereduceerd. Maar direct na de bevrijding stroomden de immigranten toe en bezorgden zij de stad, samen met de nieuwe universiteit, haar beste eeuw ooit. Opstand was direct verbonden aan opening en ontwikkeling.

Een constitutioneel terzijde. De Leidse burgers waren driekwart van die gouden eeuw formeel meestal onderdanen van de Spaanse Koning en het Habsburgse Rijk. Wat als iemand hen in zeg 1580 zou vragen naar hun primaire status? Een andere constitutionele aardigheid: omdat Willem de Zwijger zo hechtte aan de soevereiniteit van de Spaanse koning, deed hij de Leidenaren deze universiteit cadeau uit naam van die koning als beloning voor het verzet tegen diezelfde koning.

De burgerlijke handelsgeest die de Nederlandse Republiek animeerde, zou haar ook te gronde richten. In de achttiende eeuw viel de stadsrepubliek, uitgeput misschien van haar vertragende voorsprong, terug eerst tot een landelijke staat gerund door de adel en toen, terwijl elders de koninkrijken ten onder gingen, werden wij een koninkrijk. De stad is geen garantie van vrijheid. Burgerschap is ook burgerdom; het wordt van binnenuit door vadzigheid en kleinheid bedreigd, het draagt zoals een levende vrucht, ook het beginsel van zijn eigen rot.

Toen ik in 1965 in Leiden aankwam was deze stad een plek van armoede en verval. Bij de intreedagen vroeg ik naar het aandeel buitenlanders onder de studenten. Ik herinner me de gemelijke reactie van het publiek als de dag van gisteren. Na goed veertig jaar weg te zijn geweest, met een tussenstop bij mijn promotie twintig jaar geleden, vind ik hier een opgeknapte stad en barst het aan onze Faculteit van de buitenlandse studenten. Tekenen van de vrijheid zijn terug.

Europees burgerschap

De Europese Unie is te lezen als een stad; die boodschap moet u inmiddels hebben begrepen, een stad met haar zeer specifieke burgerschap dat weliswaar niet los staat van de nationaliteit van de lidstaten, maar als instituut daarvan verschilt en daarvan autonoom is. Enkele conceptuele voordelen van deze lezing zijn al en passant genoemd; laat ik er nog enkele noemen, tot slot van het denkwerk in deze oratie.

Wat is de aard van de Unie en haar verhouding tot de lidstaten? De lidstaten blijven soeverein, maar is de status van de burgers daardoor kortgehouden? Naar de vorm, ja, maar denk aan de verhouding tussen het burgerschap van Leiden en het ondersaatschap van de Spaanse koning: de laatste status verschrompelde gaandeweg tot een formaliteit.

Wat is de juridische verhouding van deze stad en haar recht met de staten en hun recht? Dat is een van de blijvende preoccupaties van rechtsbezetenen in mijn vak. Welnu, er is geen sluitende verhouding, geen hiërarchie in ieder geval. Het woord verhouding zelf is al te deterministisch en te smal. Waarom moeten er altijd rechtsverhoudingen zijn, ook tussen rechtsstelsels? Rechtsverhoudingen zoeken een rechtsstelsel, een systeem, een hiërarchie. Maar de stad heeft zijn recht niet in een enkel systeem. Het recht van de stad tiert met ontmoetingen, meer dan in verhoudingen. Ontmoetingen zijn anderzijds even oeroude en krachtige figuren als betrekkingen, in ieder geval veel

krachtiger dan de heersende slappe karakteriseringen als dialoog en dergelijke voor dit verkeer. Een dialoog heeft geen juridische versie of geen juridisch aspect. De rechtsontmoeting daarentegen is, ook al is de term niet gevestigd, een van de primaire levensvormen van het recht.

De lezing van de Unie als stad heeft tenslotte oog voor het feit dat Unieburgerschap misschien juridisch aardig op streek komt, maar overigens nog bloedeloos is. De juridische status kan zich maar beperkt ontwikkelen bij gebreke van voeding uit de ideële en uit de actuele sferen. Op die voeding is het slot van deze rede gericht.

III. DRIE PROEVEN

Laat ik de rede besluiten met drie proeven, elk puttend uit zowel de ideële als de actuele sfeer van het burgerschap, en elk met een juridische relevantie.

I. ENKELE EXTRA RECHTSOVERWEGINGEN

De eerste oefening is een onderbouwing van de orakelformule van het Unieburgerschap als onze 'primaire hoedanigheid'. Die formule is wel gunstig voor de rechtsontwikkeling, maar is ook wel erg hooghartig met name tegenover de mensen die we 'moderniteitsverliezers' hebben genoemd. Laat ik me eens opstellen als een Amerikaanse rechter en proberen uit te leggen waarom de rechter deze formule hanteert, door er wat overwegingen aan toe te voegen. Breng uw gedachten terug bij die kinderen Ruiz Zambrano en naar de formule in rechtsoverweging 41: 'Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat de status van burger van de Unie bestemd is om de primaire status te zijn van de onderdanen van de lidstaten (...)' Ik vul nu aan:

41.a Het burgerschap van de Europese Unie is een van de constituerende elementen van de Unie als politieke gemeenschap.

41.b De toegang tot dit burgerschap ligt bij de nationaliteit van de lidstaten afzonderlijk, maar zijn inhoud is deel van de ontwikkeling van de Unie.

41.c Het burgerschap van de Unie heeft daardoor ook een eigen aard en bestemming, naast de nationaliteit van de lidstaten afzonderlijk, zij het niet onafhankelijk daarvan.

41.d De Europese Unie ontfermt zich via haar burgerschap niet alleen over de onderdanen van de lidstaten maar ook over diegenen waarvan zij afhankelijk zijn. Deze bescherming kan haar grond vinden in de mensenrechten betreffende het familie- en gezinsleven en in andere rechtbronnen geldend in de werkingssfeer van het Europese recht.

41.e Nu het burgerschap een structurelement is van de Unie, is het op den duur niet aanvaardbaar dat een grote groep onderdanen van de lidstaten er rechtens geen deel aan heeft.

41.f Burgerschap van de Unie is meer dan een rechtsfiguur. Het burgerschap van de Unie is niet alleen bestemd om een primaire status te worden van de onderdanen van lidstaten. Het is bestemd om deel te worden van hun primaire werkelijkheid, omdat Europa daar nu eenmaal al een deel van is.

2. EEN INITIATIEF

Argumentatie is op zichzelf niet voldoende. Een tweede voorstel kan laten zien hoe de burgers zelf hun meer dan juridisch burgerschap kunnen versterken via de weg van het recht.

Op 1 april aanstaande, toevallig op de dag 440 jaar na de inname van Den Briel door de watergeuzen, komt er voor 500 miljoen Europeanen een nieuwe instelling beschikbaar, die van het 'Europees burgerinitiatief'. Een miljoen Europeanen uit ten minste zeven landen kunnen de Europese Commissie dwingen een wetsvoorstel in overweging te nemen.

Aan mijn studenten, waaronder tenminste 10 Europese nationaliteiten, heb ik gevraagd te schatten hoeveel steun er onder Europeanen minimaal te vinden zou zijn voor een Europese belasting op financiële transacties. De schattingen liepen uiteen tussen minimaal 15 en minimaal 100 miljoen Europeanen.

Laat er nu in Leiden een comité burgerinitiatief zich warmlopen om op 1 april een voorstel te lanceren. Een jaar later zijn er 150 miljoen stemmen verzameld. Denkt u dat de Commissie het zich kan permitteren om dit voorstel niet in te dienen? Denkt u dat veel leden van het Europees Parlement en de Raad zich kunnen permitteren om er niet mee in te stemmen, wat ze wel kunnen zonder dit initiatief?

De belastingwet wordt aangenomen en leidt tot eigen inkomsten van de Unie van naar schatting 56 miljard euro per jaar extra; dat heeft de Commissie uitgerekend. Het Europees Parlement versterkt daarmee zijn vertegenwoordigingsrol, want *no representation without taxation*. Ook het Europees burgerschap heeft dan zijn eigen 'institutionele moment' gegenereerd, door zijn tanden te tonen tegenover een van de tirannieën van deze tijd, de verzamelde lobbies van het geldverkeer.

Het is niet ondenkbaar dat de gebeurtenissen leidend tot deze nieuwe wet een grotere opsteker zijn voor het Unieburgerschap dan eerder toegevoegde argumentatie voor de 'primaire hoedanigheidsformule'.

Het is helemaal niet zeker dat het genoemde initiatief op de bedoelde manier tot resultaat leidt. Zo gaan de dingen niet. Maar zo is het hier ook niet bedoeld; het gaat er mij alleen om, een van de vele toekomstige eventualiteiten te schetsen rond Unieburgerschap, waarvan er evenveel zullen zijn als er nu nog weinig denkbaar zijn. Maar samen vormen zij nu de toekomst waarin de rechter en het recht zich moeten begeven en waarin het Unieburgerschap als juridisch tastorgaan en als ruimere werkelijkheid vrijwel zeker een grote ontwikkeling beschoren is, die de formule van zijn 'primaire status' rechtvaardigt.

3. EEN ODE AAN DE VRIJHEID

Tenslotte wil ik het hier aanwezige publiek als Europese burgers aanspreken om vandaag zelf zijn feit te scheppen.

In 1785 schreef Friedrich Schiller zijn gedicht Ode aan de Vreugde. Bijna veertig jaar later, in 1824, zette Beethoven deze Ode op muziek voor solisten en koor, in het overbekende laatste deel van zijn Negende. In 1972 riep de Raad van Europa hiervan het muzikale deel uit tot Europees volkslied, *zonder de woorden*. In 1985 maakte de Europese Unie het tot haar volkslied, nog steeds zonder tekst. In 2004 kwam een verwijzing naar die muziek in het constitutionele verdrag voor de EU, maar een jaar later wezen Franse en Nederlandse kiezers dit verdrag af. In een verklaring van 16 andere landen werd het toen tot een geuzenlied gemaakt. Maar er is nog steeds geen tekst.

Met kerstmis 1989, vlak na de val van de Muur, speelde Leonard Bernstein in Berlijn aan beide kanten van de Muur de Negende en liet de zangers niet Freude zingen, maar *Freiheit, schöner Götterfunken, Tochter aus Elysium*.¹⁵ Daarbij beriep hij zich op het onbewezen verhaal dat Schiller zelf zijn ode niet aan de vreugde maar aan de vrijheid had geschreven maar was gestuit op de censuur.

Het is vandaag Sint Catherine. In ons Franse dorp hebben de volkstuiniers een volkswijsheid: 'A la sainte Cathérine, tout prend racine' ofwel: Niets dat er geen wortel slaat Op het feest van Sinte Kaat. Mijn laatste voorstel.

Wij reduceren de tekst van Schiller tot twee coupletten. Het eerste couplet wordt dat uit 1785 dat we allemaal kennen, behalve dat Vreugde door Vrijheid wordt vervangen en dat de beroemde, maar niet Europese¹⁶, regel *Alle Menschen werden Brüder* vervalt voor zijn wat

meer opstandige, oudere, versie: *Bettler werden Fürstenbrüder* ofwel *Geuzen worden prinsenvrinden*. [NL: Geuzen worden prinsenbroeders, verwijzing naar de relatie van de Geuzen en Willem van Oranje].

Als tweede couplet nemen we de climax uit de versie van 1785, die Schiller in 1803 zelf te opstandig vond en liet vervallen. Net als in het bekende zesde van het *Wilhelmus*,

Dat ik toch vroom mag blijven,
Uw dienaar t'aller stond,
de tirannie verdrijven
die mij mijn hart doorwondt.

is daarin redding van de tirannie het motief, maar dan redding in een meer geestelijke zin: verlossing, hoop, genade:

Rettung von Tyrannenketten
Grossmut auch dem Bösewicht,
Hoffnung auf den Sterbebetten,
Gnade auf dem Hochgericht!
Auch die Toten sollen leben,
Brüder trinkt und stimmt ein,
Allen Sündern soll vergeben,
Und die Hölle nicht mehr sein.

Aan welke tirannie denken wij? U begrijpt het, niet meer aan die van de koning, maar aan de tirannie van de angst voor het vreemde, voor de wereld; aan de tirannie van het geld en onze gehechtheid daaraan.

Ik heb u gevraagd geen cadeaus voor mij mee te brengen. U zou me wel plezieren, deze strofen mee te zingen. Het recht ontwikkelt zich ook uit de zelfgemaakte praktijk, maar het heeft wel zintuiglijk waarneembare feiten nodig, met een precieze plaats- en tijdsbepaling.

VRIJHEID GROTE GODENVONK EN
DOCHTER UIT ELYSION
WIJ BETREDEN VURIGDRONKEN
HEMELSE UW HEILIGDOM
TOVERDRADEN ZULLEN BINDEN
WAT DE CONVENTIE HAD GEKLIÉFD
GEUZEN WORDEN PRINSENVRIENDEN
WAAR JE BREDE VLEUGEL WIEGT

TIRANNIEËN TE VERDERVEN
VOOR DE BOOSWICHT EDELMOED
HOOP TOT OP HET BED VAN STERVEN
VAN HET HOOGSTE HOF TEGOED
OOK DE DODEN ZULLEN LEVEN
BROEDERS DRINKT EN WEES AKKOORD
ALLE ZONDAARS TE VERGEVEN
EN DE HEL GAAT OVERBOORD.

NOTEN

¹ Zie Verantwoording, hieronder

² Herman van Gunsteren 'The Birth of the European Citizen Out of the Dutch No Vote' *EuConst* 2005, pp. 406-411.

³ Zie Eijsbouts e.a. (red) *De onrust van Europa. Fragmenten van cultuur, politiek, recht en economie*, Amsterdam, 1993.

⁴ H. U. Jessurun d'Oliveira, 'Union Citizenship: Pie in the Sky?', in: A. Rosas/E. Antola (eds.), *A Citizens' Europe*, Londen 1995, p. 126. Een up to date en uitputtende opsomming van de juridische literatuur, zie Wollenschläger, F. *The Evolution of Union Citizenship between Judicial and Legislative Action*. Dit is via internet te vinden en komt dit jaar uit in een bundel van Cambridge onder redactie van Phil Syrpis: *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*.

⁵ *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1953, pp. 133-177, op pp. 149-50.

⁶ Algemeen, los van de context van dit betoog: P. Scholten, *Algemeen deel* (2e druk) Zwolle 1954, pp. 114 e.v.

⁷ E.A. Alkema, *NJB* 2000, pp. 1053-1058

⁸ Tijdens een conferentie in Straatsburg, in 1994. De formule is bij mijn weten niet geboekstaafd.

⁹ Paul Valéry 'Regards sur le monde actuel', in *OEuvres*. 1-2 ed. Galimard 1988.

¹⁰ Thema van mijn Amsterdamse oratie in 2001, *Het verdrag als tekst en als feit*; Amsterdam, 2002.

¹¹ Schlesinger *A thousand days*, p. 682: Kennedy was eerst opgewonden door de massa, maar raakte van stuk toen hij beseftte: had ik hun gevraagd naar de muur op te trekken en hem af te breken, dan hadden ze het gedaan.

¹² *Human Condition*, Londen 1958, p. 198.

¹³ E.M.H. Hirsch Ballin *Burgerrechten*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam op 9 september 2011, pp. 8 en 12.

26 ¹⁴ Hirsch Ballin, pp. 6 (opstand, Amsterdam, stad van aankomst) en 9 (bevrijding).

¹⁵ Te zien op <http://www.youtube.com/watch?v=x5wQ4X0JZq0&NR=1>

¹⁶ Daarop heeft W.H. Roobol gewezen in zijn Amsterdamse afscheidsrede 26 sept. 2000, in *NRC* verschenen.

VERANTWOORDING

De tekst hierboven is een werk in staat van uitvoering, met gebrekkige referenties. Voor de ontwikkeling van het juridisch burgerschap van de Unie heb ik gebruik gemaakt van de standaardliteratuur en de arresten tot 15 november (Dereci).

De Leidse traditie van ongehoorzaam burgerschap:

- C.J.M. Schuyt: *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam 1973.
- M.A.P. Bovens: *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle, 1999.
- H.R. van Gunsteren: *A Theory of Citizenship*, Oxford 1998.
- H.G. Schermers 'Obediëren in der geregtigheid', in Niels Blokker (red.) *Leven in dienst van geregtigheid*, Leiden 2006.

De Westerse constitutionele traditie:

- R.C. van Caenegem *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge 1995.
- Antoine Leca, *La république européenne: 1, l'unité perdue, 476-1806*. Aix en Provence, 2000.

De Nederlandse geschiedenis van burgerschap:

- Wim Blockmans, *Metropolen aan de noordzee. De geschiedenis van Nederland, 1100-1560*. Amsterdam, 2010.
- Kloek & Tilmans, *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw*, Amsterdam, 2002.
- John Lothrop Motley, *The Rise of the Dutch Republic: A History*, Londen 1897.
- Jonathan Israel, *The Dutch Republic*, Oxford 1995.

Burgerschap algemeen:

- Peter Riesenbergh, *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, Londen 1992.
- Paul Magnette, *La citoyenneté. Une histoire de l'idée de participation civique*, Brussel 2001.

Ikzelf heb eerder over Burgerschap, Unieburgerschap en Europees burgerschap in het algemeen geschreven:

- 'De Persoon' in Eijssbouts e.a. *De onrust van Europa*, Amsterdam, 1993, pp. 37-48,
- 'Quo Vadis Civis. Neorepubliek, inburgering, Europa', in Kloek-Tilmans *Burger* (boven), pp. 347-368.
- 'Europolis'. In W. van Ballegooij, red. *Europees Burgerschap*, Den Haag 2004, p. 1-10.
- 'Courts, People, Citizens. Understanding EU's Constitutional Democracy with the Help of the Lisbon Treaty and the *Lissabon-Urteil*', in Beneyto/Pernice, (eds) *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*, Baden Baden, 2011.

Over de verhouding van feit en recht:

- 'Autonomie en structuur van het feit, in het bijzonder het rechtsfeit', in Spiering e.a. (red) *De weerspannigheid van de feiten*. (Liber Roobol), Hilversum 2000.
- *Het verdrag als tekst en als feit. De wedergeboorte van het Europese recht uit het vallen van de Berlijnse Muur*. Oratie Amsterdam, 9 nov. 2001. Amsterdam, 2002.

Sahar en de kracht van het enkele geval

Wat een geluk, denk je soms, te zijn geboren in deze tijd in deze Europese aardhoek, niet in een van die vele plaatsen of tijden waarin menigten oorlog en ellende proberen te overleven.

Maar datzelfde besef kan je overvallen bij het geluk van een enkel meisje, Sahar Ibrahim Ghel, dat ineens niet terug hoeft naar Afghanistan.

Het winnende lot uit de loterij is haar niet toegevallen door geboorte. Het is afgedwongen, door haar ouders, haarzelf, door haar school, haar omgeving, geholpen door de media. Mooi als je zonder al dat gedoe hier bent geboren!

Hoe zit het met haar geluk? Sahar dankt het ten dele aan de menselijke bevattelijkheid voor bijzonderheden, die veel groter is dan onze gevoeligheid voor algemeenheden. Een enkele vluchteling, met alle geuren en kleuren van haar geval, kan soms meer solidariteit oproepen dan een hele menigte.

En niet alleen omdat solidariteit ons minder kost in een enkel geval. Want ook het lot van een enkele gijzelaar of een enkele gevangene in een mijnschacht houdt ons in zijn greep. Het geluk van een enkele laatste overlevende na de Japanse tsunami kan mensen hevig emotioneren, los van de talloze naamloze slachtoffers.

Het bijzondere geval spreekt nu eenmaal andere en krachtiger registers aan dan de grote groep. Dat zie je ook in de bejegening van de vluchtelingen uit Tunesië en Libië. Zoals we smelten bij het ene meisje dat haar geluk hier zo zichtbaar gevonden heeft, zo meedogenloos zijn de Europese regeringen in onze naam tegenover de naamloze stromen vluchtelingen uit Afrika. Het is hart tegen hoofd.

In de publieke sfeer is zo'n grote scheiding van registers eigenlijk niet toegestaan. Het enkele geval moet ook in algemene termen kunnen worden verdedigd. Dat heet precedentwerking.

Maar het verbinden van hoofd en hart is niet gemakkelijk. Je zag minister Leers voor Immigratie en Asiel staan schutteren, vorige week, bij zijn poging een logische verklaring te geven waarom Sahar mocht blijven.

Dan valt op hoe juist de anders zo keiharde politicus Leers hierbij in verlegenheid raakte. Misschien was hij niet zozeer in eigen hart geraakt

alswel in zijn plaatsvervangende hart, dat van zijn kiezer, misschien wel dat van zijn Gedoger!

Bij mij rees toen het vermoeden van een paradox, of van een omgekeerde evenredigheid. Dezelfde mensen die hele godsdiensten de oorlog verklaren en bevolkingsgroepen ongezien tot ongewenste vreemdeling bombarderen, zijn vaak geheel weerloos en sentimenteel tegenover het enkele geval van dichtbij. Tussen de extreme registers van het hart en van het hoofd is dan het verband losgeraakt. Ik noem dat een verscheurd geestelijk middenveld.

Als gezegd heb ik geen probleem met het geluk van Sahar, integendeel. Wel zou het mooi zijn als dit niet alleen haarzelf zou toevallen maar ook de grote groepen van haar soortgenoten een beetje zou helpen een bijzonder geval te worden, de registers van ons hart aan te spreken.

Op den duur kan dat lukken in een wereld als de onze, die nu eenmaal van geluk en kansen aaneenhangt; dat is een van haar krachten en aantrekkelijkheden. Als het lukt heet dat integratie.

Daarvoor is niet alleen tijd nodig. Ook is nodig dat de hoofden van de politici en van de mensen blijven openstaan voor de dingen van het hart, en het hart voor de dingen van het hoofd.

Maar dat is niet wat er gebeurt. De verscheuring van het geestelijke middenveld maakt dat de registers van het hart vaak in beslag worden genomen door abstracties als groepen en godsdiensten. Dat leidt tot ongelukken, want die kun je aan dat hart en zijn emoties niet overlaten.

Autonomie op zijn Grieks

Het Griekse parlement heeft gisteren opnieuw een serie ongekende bezuinigingsmaatregelen aangenomen. Net als eerder gebeurde dat onder zware politieke druk vanuit het buitenland en vanuit de Griekse regering. Je kunt die besluiten afdoen als vrijwel hopeloze pogingen tot uitstel van executie of van faillissement. Inderdaad is de zichtbare en berekenbare kans dat Griekenland hiermee de dans ontspringt maar piepklein, zoals economen niet aflaten te vertellen. Maar bekijk de zaak eens vanuit de toekomst, vanuit een mogelijk succes. Mochten de maatregelen op een gegeven moment toch werken, dan zijn daarmee niet alleen Griekenland, de euro en de Europese integratie gered, maar dan zijn zowel in Griekenland als in Europa politieke omwentelingen afgedwongen.

Dat geeft een ander perspectief op het drama, op het verzet van de straat, op de politieke hoogspanning en wanhoop. Je kunt je toch niet voorstellen dat vernieuwingen van zulke aard en omvang zonder slag of stoot gebeuren?

Ik moet de laatste tijd regelmatig denken aan twee Grieken die deze dingen goed begrepen en een scherp oog hadden voor de bevrijdende krachten van de sociale breuk, van discontinuïteit. De eerste is Cleisthenes, de Griekse staatsman die rond 500 jaar voor onze jaartelling de democratie uitvond. Om de verlammeende en behoudende krachten van de aristocratie te breken reorganiseerde hij heel Attica, het gebied rond Athene, tot kunstmatige kiesdistricten bestaande uit dwarse combinaties van verschillende sociale groepen. Het lukte, Athene begon als democratie aan zijn gouden periode. Daarin kon korte tijd later iemand als Themistocles opstaan om de Grieken de ondenkbare overwinningen op de Perzen te laten behalen.

De tweede is Cornelius Castoriadis, denker uit de vorige eeuw (1922-1997), in Constantinopel geboren en direct naar Griekenland verhuisd onder druk van de Turkse opstand van Atatürk. Later belandde hij in Parijs. Castoriadis schreef over van alles en nog wat, van wiskunde via biologie tot cultuurgeschiedenis, en ook over de politieke geschiedenis van het oude Athene. Hij had een theoretische belangstelling voor de mogelijkheid van breuken en complete vernieuwing. Zulke discontinu-

iteit is vooraf niet alleen onkenbaar en onbegrijpelijk, maar ook hoogst onwaarschijnlijk.

Castoriadis volgend kun je nu zeggen dat de maatregelen van Papan-dreou waarschijnlijk niet zullen werken, maar dat het nu eenmaal niet anders kan dan over de band van die onwaarschijnlijkheid. In deze vreemde asymmetrie zou je de paradox van de huidige situatie kunnen vatten.

Een centraal begrip voor Castoriadis is dat van autonomie. Dit Griekse begrip betekent letterlijk: het vermogen om jezelf regels te stellen, eigen baas te zijn. Castoriadis heeft er een nog krachtiger opvatting van, namelijk de mogelijkheid voor de mens of voor een sociaal verband om, in een modernere uitdrukking, zichzelf opnieuw uit te vinden. De oude Grieken hadden dat vermogen volgens hem in hoge mate. Dit kwam onder meer doordat hun scheppingsverhaal niet uitging van een god, wiens schepping door de mens onder hoger toezicht moet worden voortgezet, zoals de bijbel schrijft. De Griekse scheppingsmythologie gaat uit van de chaos en geeft de mensen en de samenlevingen daardoor meer vrijheid om zich radicaal te vernieuwen.

Ik wil niet de huidige chaos in de Atheense straten idealiseren en ook niet zeggen dat het wel goed zal aflopen met de Grieken en met Europa. Maar het verhaal van de waarschijnlijkheden wordt uittentreuren verteld, zonder steeds te overtuigen. Als daarentegen het onwaarschijnlijke werkelijkheid wordt en de Griekse crisis ertoe leidt dat het land en Europa zich opnieuw uitvinden, dan is dat niet de eerste keer.

Moody's onafhankelijk? Ammehoela!

In Portugal loopt een rechtszaak tegen Moody's en de andere rating agencies. José Reis van de universiteit van Coimbra heeft met twee collega-economen aangifte gedaan wegens belangenverstrengeling. Inmiddels is de zaak in behandeling genomen, onder druk van de Portugese volkswoede bij de afwaardering van Portugal tot junkstatus. De belangenverstrengeling zou onder meer daaruit blijken dat S&P deels in handen is van Capital World Investors, een belegger die miljarden aan obligaties van Zuid-Europese landen in handen heeft.

Ik kan me voorstellen dat je als Zuid-Europeaan probeert deze kredietwischelaars aan te pakken. Het is tot daaraan toe als rating agencies de gebruikelijke functies vervullen van vermaning en geruststelling die je ook toevertrouwt aan schrijvers van horoscopen, kijkers in glazen bollen en aan weermannen. Ze horen bij de kleine zotheden van de wereld, houden de conversatie gaande.

Als je lot in handen komt te liggen van grootbeleggers die de kristallen bollen van Moody's en co wel serieus nemen, dan wordt het anders. Dat is het geval van IJsland, Griekenland Ierland, Portugal en nu Italië. Sinds gisteren is de VS in het vizier. Natuurlijk is het hun eigen schuld als landen zich te afhankelijk maken van de geldmarkten. Misschien zijn ze daartoe ooit verleid toen de Markt gold als een hogere vorm van wijsheid en redelijkheid.

Inmiddels geldt Zij weer als een geniale dwaas, neurotisch en onberekenbaar. Haar hofhouding is nog even slaafs en gewiekst als altijd. Ook de rating agencies. Zo blind als ze zijn voor de toekomst, zo versterken ze iedere paniek of roddel als die eenmaal toeslaat. Er kwam een bankencrisis, geen van de agencies zag die van dichtbij aankomen; geen van hen zag de kredietcrisis, zelfs de meest evidente bubbel van allemaal, de IJslandse, verscheen niet tijdig op hun glazen bol.

Maar onversaagd na deze wansuccessen voorspellen ze nu straffeloos de financiële teloorgang van het ene land na het andere. En zolang vrouwe Markt in de ban blijft van hun waarzeggerij, gaan die voorspellingen uit zichzelf in vervulling, tenzij ze door de vereende krachten van de politiek worden ontzenuwd.

Moet je dan Moody's en co via het strafrecht aanpakken zoals de economen uit Coimbra doen? Het kan, maar er zijn betere middelen.

Dat S&P ten dele eigendom is van een beleggingsmaatschappij, is maar toevallig. Daarin zit niet het echte probleem. De grotere fout is dat we deze bureaus maar blijven bekleden met de status van onafhankelijkheid en objectiviteit. Die verdienen ze niet. We moeten hun die status ontzeggen.

Er zijn in onze samenlevingen veel instellingen die zich mogen beroepen op onafhankelijkheid en objectiviteit. De oudste is ongetwijfeld de rechterlijke macht. Wat minder oud maar ook respectabel is de vrije pers. Dan is er nog de wetenschap. Steeds zijn de onafhankelijkheid en objectiviteit van deze bedrijven gebaseerd op het gebruik van feiten. Zonder feiten is er geen recht, geen journalistiek, geen wetenschap. Sterker, in een wereld zonder feiten is er geen objectiviteit en geen onafhankelijkheid.

De rating agencies bewegen zich in een wereld niet van feiten maar van waarschijnlijkheden. Hun inschattingen zijn kansberekeningen. Stel je voor dat een rechter zijn bewijs op kansberekening zou mogen baseren. Het is wel gebeurd: Lucia de Berk werd veroordeeld omdat de kansberekening met 1 tegen 340 miljoen in haar nadeel uitviel. Ten onrechte, zo bleek veel later: de grootste rechtsdwaling ooit in ons land. De les is algemeen. Kansberekening is een vorm van speculatie. Wie speculeert is partij, niet scheidsrechter, niet objectief. Dat is zo per definitie. Een agentschap dat speculeert is partij, of het nu eigendom is van een belegger of niet.

Cohen is niet bang

In zijn meeslepende dankwoord van vorige week legde acteur en gouden kalfwinnaar Nasrdin Dchar de vinger op het spook dat door dit land waart. ‘We worden geïnjecteerd met angsten’ riep hij, en doelde op minister Verhagens ‘onbehagen’-toespraak van einde juni. Wat had Verhagen ook weer gezegd? Dit: ‘Hoe zit het eigenlijk met de boodschappen die ik doe, wat kan ik nu wel en wat kan ik nu beter niet eten van die producten uit het buitenland en zit die buitenlandse ziekte nu ook in onze groente of in ons vlees? Moeten we ook niet gewoon helemaal af van al dat buitenlandse gedoe...?’.

Het is bijna niet te geloven als je dit verhaal nog eens terugleest. In Verhagens woorden zie je een nieuw Wij geschapen worden. Niet in hun eigen levens voelen de mensen zich bedreigd, nee, er is een Wij opgestaan dat bang is, ofwel: Wij zijn Bang. ‘We leven in een tijd van onbehagen.’ De angst is gecollectiviseerd en wil vertolkt worden; Verhagen maakt zich er de tolk van. ‘Het onbehagen moet ook het onbehagen zijn van een volkspartij als het CDA’. Hij vervolgt: ‘Mensen zoeken rust, stabiliteit en overzicht. Juist omdat alles, nabij en in de wereld, al zo snel gaat, hunkeren de mensen naar dit overzicht. Overzicht waar constant door vooral de progressieve elite met veel dedain als “burgerlijk en bekrompen en spruitjeslucht” op afgegeven werd.’ Tot zover Verhagen.

Nu heeft Coen Teulings, progressief elitelid, directeur van het Centraal Planbureau en hoogleraar in Amsterdam, zojuist ontdekt waar de angst vandaan komt. Het is een opmerkelijke bevinding. ‘Wij, intellectuelen, zijn de bron van de angst voor de ondergang van het avondland’, biecht hij hij op in NRC/H van afgelopen weekend, mensen als Paul Scheffer (van ‘het multiculturele drama’) en hijzelf, sociaaldemocraten. Wij hebben de mensen de collectieve angst aangeprept, zegt Teulings nu berouwvol. Het is wat veel eer (of liever schande) voor de intellectueel, maar soit.

Wie deze twee waarnemingen optelt en serieus neemt, komt tot een merkwaardige bevinding. De collectieve en simplificerende angst, waarvan zoals bekend vooral de extreme partijen profiteren, is en wordt mede geïnspireerd vanuit de twee grote middenpartijen in dit land, CDA en PvdA. Hun gezamenlijke positie in de nationale politiek is in de laatste decennia teruggelopen van meer dan honderd zetels naar

dertig in de huidige peilingen. En nog hebben ze niet goed in de gaten hoe schadelijk het angst-zaaien is voor henzelf als middenpartijen.

Alleen al daarom zou het goed zijn als fractievoorzitter Cohen nog een tijdje in de politiek kon blijven. Zijn partijvoorzitter verdween achter de coulissen, doodsbang. Zijn companen raken steeds verder aangestoken door angst voor de peilingen, de verkiezingen, de toekomst, hun politieke hachje.

Cohen straalt temidden van dit alles vooral één ding uit: hij is niet bang. Niet voor de immigranten, niet voor de grote stad, niet voor het buitenland, niet voor de peilingen, niet voor zijn eigen tekortkomingen. Zijn beheerste redelijkheid en zijn fatsoen zijn ook niet van deze tijd, maar het belangrijkste is: hij vertolkt geen angst.

Dat is niet een kwestie van aard, maar ook van inzicht. In zijn boek *Binden*, van vorig jaar, citeert Cohen de Duitse journalist Sebastian Haffner. Deze zag de ineenstorting van het Duitse politieke systeem in de vorige jaren dertig volgen uit een complete zenuwinzinking van het Duitse volk. 'De eenvoudigste beweegreden en bijna overal de diepste was: angst. Meedoen met slaan om niet geslagen te worden. Daarna: een wat vage extase, een roes van eendracht, de aantrekkingskracht van de massa' (p. 100).

Laten we Papandreou prijzen om zijn gok

Het was onvermijdelijk dat de twee grote en zelfstandig neergaande lijnen in het leven van de Europese Unie, de groeiende eurodreiging en het eroderende draagvlak, elkaar op hun weg naar beneden zouden vinden. Niet was te voorspellen wanneer en waar de ontmoeting zou plaatsvinden. Als in Duitsland een volksgericht over de euro was afgedwongen, hadden we de munt kunnen begraven. Het is een van Merkels ontzaglijke verdiensten dat ze elke dreiging daarvan met grote kracht en vaardigheid heeft bezworen.

Het is een groot geluk dat de ontmoeting van de twee neergaande lijnen in Griekenland plaatsvindt, om twee redenen.

Ten eerste dwong de situatie de Griekse regering ertoe, en stelde haar ook ertoe in staat, haar volle verantwoordelijkheid in de strijd te gooien. In geen ander land is de keuze tussen twee opties zo glashelder te maken als in Griekenland. Het is de keus tussen een uitgestelde en dus zware stap naar de moderniteit en een glijbaan terug richting het Ottomaanse verleden.

Ten tweede is daar het gambiet van Papandreou. Zijn referendumplan was een geweldige gok en op dit moment weet ik nog niet waar het op gaat uitdraaien. Maar het gooit de vastgelopen politieke situatie in Griekenland compleet open. Zelfs als het referendum zou doorgaan, in de termen waarin het intussen mede door Merkel is gemasseerd, zou het een goede kans maken op een positieve afloop. Als het niet doorgaat offert Papandreou zichzelf op ten bate van een wending in de politieke verhoudingen. Zo'n gebaar van persoonlijke belangeloosheid is volstrekt nieuw in en bevrijdend voor de verziekte Griekse politiek. Dit kan ook de Griekse bevolking moeilijk anders begrijpen.

Per saldo moeten we Papandreou dus prijzen om zijn gok, waarvan hijzelf en zijn volk het volle risico nemen en dragen. Zo'n risico had vroeg of laat door een politicus en een land in Europa moeten worden genomen. Symbolisch is het prachtig dat de Grieken het doen, ooit uitvinders van de moderne politiek.

Dat we zonder gokken en zonder krachtmetingen door deze situatie hadden kunnen geraken is een technocratische illusie. Economische wetmatigheden en onzekerheden moeten nu eenmaal worden omgezet in politieke processen. Van politieke processen zijn grilligheid en strijd wezenlijke en creatieve kenmerken.

Het is daarom ongelooflijk hoe de media maar doorgaan de microfoons en de kolommen te lenen aan het paniekiepende economevolk. De meesten kunnen maar in een enkele en onveranderlijke eigen lijn denken. Samen leveren ze de wirwar en de onrust waarin de speculanten gedijen.

Mijzelf wordt wel verweten te optimistisch te zijn over de gebeurtenissen. Maar hoeveel ruimte krijgen mensen als ik die wel vertrouwen hebben in het — Europese — politieke bedrijf, tegenover alle vierkante meters platte tekst vol politieke schimpscheuten van financiële deskundigen? ‘Welkom in de nieuwe Sovjet-Unie’ schreef columnist Bruno de Haas op deze plaats (FD 17 oktober)!

Als de huidige krachtmeting goed afloopt en Europa een reuzenstap vooruit helpt, wat ik voor heel wel mogelijk houd, dan is daarvoor een precies scharniermoment aan te wijzen. Diep in de nacht van vorige week woensdag op donderdag ontboden Merkel en Sarkozy de heer Dallara van het IIF (de internationale bankenbond) in een kamer naast die van de eurotop. ‘Het was een regelrechte confrontatie’, zei een aanwezige. Sarkozy was doodsbenuwd, maar Merkel, ijzig koel, deed Dallara een laatste voorstel, ‘take it or leave it’: 50% vrijwillig slikken. Anders weten we jullie te vinden.

Dallara ging weg. Twee uur later kwam hij terug en ondertekende een enkele alinea tekst op een verder wit vel papier, ik heb het zelf gezien, waarin de bankenwereld capituleerde.

Arie Kuiper: scherpste uit twijfel

Op 15 augustus 1973 kwam ik als leerling-journalist op de redactie buitenland van het toenmalige dagblad De Tijd. Daar was Arie Kuiper chef, de latere hoofdredacteur van het weekblad De Tijd en bekend commentator op de radio. Vorige week is hij overleden, maandag namen we afscheid van hem.

De redactie buitenland bestond uit vier personen, samengeperst in een donkere ruimte van ruim twintig vierkante meter, ergens in het legendarisch labyrintische Handelsbladgebouw aan de Nieuwezijds, waarheen De Tijd in zijn nadagen als dagblad verhuisd was. Daar zat Arie met dat grote lijf over de schrijfmachine heen gebogen en ramde met zijn twee wijsvingers op het klavier alsof er iets moest worden fijn-gestampt. Toen ik mijn eerste stukje inleverde maakte hij er ongezien een prop van en gooide het in de bak. Dat is traditie zei hij, het brengt geluk.

Toen ik nog geen twee maanden werkte, brak de Jom Kipoer-oorlog uit. Arie stond toen nog zeer stevig achter de leiding van Israel. Dat is veranderd. In een groot artikel in Trouw van vorig jaar schreef hij dat Israel bezig is aan een langzame politieke zelfmoord. Wie hem kende weet wat dat stuk voor hem betekende.

Arie had inmiddels zijn prachtige biografie van Abel Herzberg geschreven, een man naar zijn hart. Herzberg was de soort van persoon die over fundamentele vragen met zichzelf worstelde en twijfel bleef cultiveren. Bijvoorbeeld, moest hij als zionist niet naar Israel emigreren? Maar het was de soort van twijfel die zijn oordeel in feitelijke zaken scherpste. Toen Israel de Jom Kipoer-oorlog won, maar Egypte zijn toch zelfrespect terugwon omdat het de Joodse staat een gevoelige tik had toegediend, zag Herzberg direct dat dit laatste de baan vrijmaakte voor vrede tussen Egypte en Israel.

Net als Hertzberg cultiveerde Arie zijn twijfel over de grote vragen. Zijn eigen grootste vraag was of er een God kon bestaan die Auschwitz had toegelaten; daarmee worstelde hij vrijwel tot het einde van zijn leven. Maar de twijfel scherpste hem als journalist. Ik gun iedere eigenwijze jongeling de drill van het dagelijks werken met de feiten onder het oog van een twijfelaar die hun beperkte zekerheden zoekt.

De Jom Kipoer-oorlog leidde tot de Arabische olieboycot van Nederland. In december ging ik als Europa-redacteur naar Kopenhagen, waar

de negen EEG-landen in topconferentie over die boycot zou vergaderen en, dacht Arie, zich solidair met Nederland zouden verklaren. Maar er was geen sprake van zulke expliciete solidariteit. Het enige wat eruit kwam was een verklaring van toenadering tussen de OPEC en de Europese landen en een over de Europese identiteit! 'Er is niet over Nederland gesproken' meldde ik Arie tot zijn verbijstering. Hij kon het niet geloven en dacht dat ik het nieuws gemist had. Totdat we begrepen dat het nieuws was dat Europa had geweigerd zich met ons solidair te verklaren. En dat terwijl hier op benzine op de bon was en de zondagen autoloos waren! De olieboycot zou met een sisser aflopen; de oliemaatschappijen verklaarden dat ze hem zouden uitvoeren, maar Rotterdam was nu eenmaal een van hun grote knooppunten en dat lieten ze niet vallen.

In Kopenhagen bereikte ons, de honderden journalisten van overal, het bericht dat vier Arabische ministers in het vliegtuig zaten om de top een boodschap te brengen. Daar verschenen ze plotseling gevierd in het wit ook voor de wereldpers, om hun standpunt uit te leggen. Ik had de tegenwoordigheid van geest, een van de ministers om een interview te vragen; het verscheen de volgende dag in De Tijd en leidde tot kamervragen. Dat kon Arie wel waarderen.