

Hoe beschermen we waarden?

Leo Klinkers, September 2019
Coöperatie SamenWereld

Het weerloze karakter van waarden

De Nederlandse dichter Lucebert schreef in 1953: "Alles van waarde is weerloos." Echter, hoe weerloos iets van waarde ook is, toch willen mensen die zo goed mogelijk bewaren: foto's van onze ouders in een album, juwelen in een kluis, geld op de bank, verse melk in de koelkast, een baby in een veilige wieg. We zoeken steeds naar een goede plek om de weerloze en kwetsbare aard van waardevolle dingen zo goed mogelijk te beschermen.

In dit artikel concentreer ik me op

- de bescherming van waarden,
- binnen het perspectief van volkssoevereiniteit in de zin van: 'Alle soevereiniteit berust bij het volk',
- die georganiseerd moet worden in de zin van vertegenwoordiging van het volk omdat het volk niet elke dag bijeen kan komen om besluiten te nemen over zijn eigen zaken,
- waardoor het nodig is een constitutie (grondwet) te maken die de regels bevat waarmee de bestuurders (uitvoerende macht) verantwoording afleggen aan de vertegenwoordigers van het volk (wetgevende macht) en die vertegenwoordigers van het volk op hun beurt verantwoording afleggen aan de burgers (verkiezingen),
- waardoor de bescherming van de waarden een duidelijke unieke plek moet hebben binnen die constitutie.

Als federalist werk ik met vele anderen mee aan het vestigen van een federaal Europa. Dus ik denk uiteraard aan een federale constitutie. Maar dat is hier verder niet relevant. Voor alles wat ik in dit artikel opmerk over de bescherming van waarden maakt het geen verschil of we praten over een eenheidsstaat of een federale staat.

De noodzaak tot bescherming van waarden

Waarden als – bijvoorbeeld – vrije ontplooiing op zoek naar een gelukkig leven in verbondenheid, veiligheid en voorspoed zijn kwetsbaar en weerloos tegen de op veel plaatsen in de wereld opkomende autocratie. Gevoed en gesteund door populistisch nationalisme, met minachting voor de rule of law, manipuleren autocraten de procedures van hun democratie en tasten ze daarmee de onvervreembare soevereiniteit van het volk aan.

Elk volk heeft autocraten. Die schuilen doorgaans in de spelonken van een slecht geformuleerd en slecht georganiseerd democratisch bestel. Ze komen pas tevoorschijn zodra verdedigingsmechanismen tegen hun manipulatie en bedrog

afwezig zijn, of zodanig verzwakt, dat ze met het begrip 'democratie' als slagwapen deze zelfde democratie kunnen vernietigen.

Autocratie is de ultieme oligarchie, zich openbarend door van bovenaf te besturen door middel van decreten. Zonder respect voor vertegenwoordigen van het volk van onderop. Laat staan verantwoording afleggen voor dat besturen van bovenaf aan een volksvertegenwoordiging.

Ook Europa heeft een paar van dat soort personen. Maar laten we nu geen namen noemen. Belangrijker is om te wijzen op het besmettelijk karakter van autocratie. Het tast ook leidinggevende Europese politici aan die zeker nog niet autocraten kunnen worden genoemd. Maar wel duidelijk tonen dat ze besturen van bovenaf veel fijner vinden dan hun kracht te zoeken in constituties en instituties die van onderop de waarden van 'volkssoevereiniteit' bewaren en bewaken.

Het aanbieden van een veilige plek voor dergelijke waarden interesseert hen niet. Deels omdat ze er geen verstand van hebben, deels omdat het hun vrije speelruimte beperkt en deels omdat ze van het volk te veel ruimte krijgen om zich - zonder verstand van waarachtige constitutionele en institutionele bouwstenen van democratie - uit te leven in steeds heftiger besturen van bovenaf. En dan – gevoed door de nasleep van het in extreme mate op economie gerichte neoliberale denken - ook nog denken dat ze daar goed aan doen.

Een andere publicatie, onder de titel '[Volkssoevereiniteit: grondslag voor circulair beleid maken en federalisering](#)' (augustus 2019), sloot ik af met een weerlegging van een uitspraak van Bill Clinton als President van de Verenigde Staten, luidende: "It is the economy, stupid". Dat mocht in zijn tijd wellicht een geldig adagium zijn, nu klopt het niet meer. Onder de dreiging van toenemende autocratie, ook in Europa, moet volgens mij het adagium nu luiden:

*"It is NOT the economy, stupid. It is the sovereignty of the people,
organized within a true democracy,
based on a federal constitution,
under the rule of law."*

Waar bewaken we de waarde 'volkssoevereiniteit'?

Het is een gangbare manier van denken dat waarde-uitspraken in de context van volkssoevereiniteit en democratie het beste kunnen worden opgenomen in een verdrag, een charter. Ik spreek niet tegen dat een verdrag een goede plek is, maar het is niet de beste plek. Met het hierboven geschreven adagium neem ik het standpunt in dat de beste plaats ter bescherming van de fundamentele waarden, gezien vanuit 'volkssoevereiniteit', binnen een constitutie ligt.

Met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, Raad van Europa, Rome 1950) hebben we al zo'n verdrag. Maar na feitelijke autocratische schending is de afstand tot aan de verdragsrechtelijke bescherming tegen de geschonden waarden te groot en te onzeker. Laat mij proberen om dit met een metafoor duidelijk te maken.

Stel, u hebt waardevolle zaken in uw huis. Ter bescherming daarvan heeft u een alarminstallatie aangeschaft. Bij een inbraak wordt de politie automatisch gewaarschuwd, maar die is er pas na een kwartier. De dief is dan allang weg. Of die ooit gepakt wordt is de vraag. Zo ook of u die juwelen ooit terugziet. Een alarminstallatie, aangesloten op de politie, is slechts een 'second best option'. De beste optie is om met dag en nacht bewaking in het huis zelf de dief meteen te pakken voordat hij bij de waarde kan komen.

De betekenis van deze metafoor is: bouw een verdedigingsmechanisme in dat voorkómt dat beschadiging van waarden kan optreden. Het is effectiever om autocraten die de waarden van volkssoevereiniteit - en van het daarop gebaseerde stelsel van democratische verantwoording - willen schenden met een ingebouwd verdedigingsmechanisme de pas af te snijden, dan te proberen om hen na de schending via langlopende en onzekere procedures van een verdrag alsnog tot de orde te roepen. Zonder het nut te ontkennen van een verdrag als bescherming van waarden in de context van volkssoevereiniteit bepleit ik dat die bescherming eerst en vooral binnen een constitutie moet plaatsvinden.

Die constitutie hoort een bepaling te bevatten die het mogelijk maakt dat de betreffende staat partij is van het EVRM, met zogeheten directe werking. Dat betekent dat de rechterlijke machten van de staten die lid zijn van het EVRM alle wetgeving en bestuur moeten toetsen aan het EVRM. Terzijde: alle lidstaten van de EU zijn op dit moment wel partij van het EVRM, maar de EU zelf niet.

Over de noodzaak om binnen democratieën betere verdedigingsmechanismen in te bouwen verwijs ik naar een voortreffelijk artikel van Matteo Laruffa ['The institutional defenses of democracy'](#).

Waar in de constitutie moet de bewaking plaatsvinden?

Door het innemen van het standpunt dat een constitutie de eerste en beste plek is voor de bescherming van de waarden van 'volkssoevereiniteit' komen we in het domein van wetgeving. Dat is niet voor iedereen bekend terrein. Zonder een klein beetje toelichting op wetgevingstechniek is mijn standpunt misschien onvoldoende overtuigend.

De kern van wetgevingstechniek

Wetten hebben drie onmisbare delen. De kwaliteit van elk deel bepaalt de kracht van een wet. Het eerste deel is meestal vrij kort, slechts een paar zinnen, en bevat de overweging waarom die wet wordt gemaakt. Dat is dus een omschrijving van het doel. Doel is waarde. Die waarde moet worden beschermd met normen. Met zijn artikelen 1 tot X zijn de normen het tweede onmisbare deel van de wet. Het derde deel heet de memorie van toelichting. Daarin worden de achtergrond, bedoeling en argumentatie van de wet uitgelegd. Zonder dat deel tast een rechter in het duister bij het interpreteren van een rechtszaak.

Welnu, als het om een gewone wet gaat dan noemen we de overweging gewoon overweging. Met dien verstande dat wij in Nederland daarvoor een woord uit het

Latijn hanteren: Considerans. Maar als het gaat om de overweging van een constitutie (de moeder van de wetten) dan noemen we de waardebepaling: Preamble.

Ik ga voorbij aan discussies onder wetgevingsjuristen over de vraag of een constitutie wel of niet een preambule nodig heeft. Voor mij is dat geen vraag. Als bestuurskundige met een staatsrechtelijke achtergrond is het ondenkbaar dat je 'de-burgers-bindende-regels' zou mogen maken zonder het doel daarvan, de waarde, te omschrijven. Om daarna met de instrumentele normen, te weten de artikelen van de constitutie, aan te geven hoe je die waarde denkt te kunnen beschermen. Het feit dat de Nederlandse grondwet geen preambule heeft zie ik daarom als een tekortkoming van het Nederlandse constitutionele stelsel. Ook ga ik voorbij aan de vraag of een preambule kort en krachtig moet zijn, of diepgaand, ingebed in een weloverwogen motivering en argumentatie. Ik kies voor de tweede optie.

De preambule als de ziel van de constitutie

Het standpunt dat de bescherming van waarden primair binnen het domein van constitutioneel recht zelf moet worden geregeld - als het beste verdedigingsmechanisme tegen autocratische machtsgrepen - dwingt mij aan te geven waar dan de juiste plek is. Welnu, dat is de Preamble, de overweging waarom de constitutie wordt gemaakt.

Waarden in de context van volkssoevereiniteit c.a. zijn de ziel van onvervreemdbare rechten van burgers. De tekst daarvan – deels wetstekst, deels toelichting - luistert extreem nauw. En vereist de uiterste bekwaamheid op tenminste twee punten: weten wat de inhoud moet zijn, en weten hoe die dan moet worden geformuleerd. De inhoud is een zaak die het beste door de burgers zelf kan worden geuit conform 'the wisdom of the crowds'. Terwijl de vorm een taak en een zaak is voor vakmensen die weten hoe je voor die inhoud een correcte constitutie ontwerpt. Metafoor: de klant legt uit wat hij op de pizza wil en de pizzabakker maakt er iets lekkers van, waarbij de pizzabakker als vakman weigert een pizza te maken als de klant zegt dat hij graag bovenop de salami en ansjovis een slagroomgebakje wil hebben. Dat hoort niet op een pizza.

Beide aspecten – de methodologisch juiste inzet van burgers en van vakmensen - zijn in het proces tot ontwerpen van een Europese grondwet onder leiding van Valérie Giscard d'Estaing (2003 tot 2005) met de voeten getreden. Met als resultaat het Verdrag van Lissabon, het slechtst denkbare juridische document ooit in Europa geschreven. Voor meer informatie over de rol van burgers en vakmensen bij het ontwerpen van een federale constitutie voor Europa verwijs ik naar mijn boek ['Verbondenheid, Veiligheid en Voorspoed'](#).

De ernst van deze zaak nader beschouwd

Er is de laatste jaren in de wereld – en ook in Europa – zoveel opstandigheid tegen bevoegd gezag aan het ontstaan dat we ons in gemoede dienen af te vragen: wat is hier toch aan de hand? Democratieën lijken te eroderen, autocratieën lijken te exploderen, burgers zoeken vertwijfeld en vruchteloos naar hun rol en positie in die

processen van afbraak van democratie. Voor deze in ernst toenemende problematiek verwijs ik naar een voortreffelijk artikel van Shany Mor: [‘Nobody understands democracy anymore’](#).

Of het nu gaat om de gele hesjes in Frankrijk, de demonstraties in Hong Kong, in Engeland het verzet tegen Brexit en de schorsing van het parlement, in Rusland de demonstraties tegen Poetin, in Zuid-Oost Indonesië op de Molukken en op West Papoea het steeds weer oploeiende verzet tegen Indonesië, de niet-aflatende strijd tussen Israël en de Palestijnen, de strevingen van regio's als Catalonië, Baskenland, Schotland, Wales om zich los te maken van het moederland, de spanningen op Cyprus tussen het Griekse en het Turkse deel, de verdeeldheid in de Oekraïne tussen de Oostzijde, de Westzijde en de Krim en hoe het Verdrag van Lissabon werkt als een splijtzwam binnen de EU op onderwerpen als immigratie en de euro.

Deze lijst van opstandigheid en verzet versus autocratie is langer, maar ik laat het hierbij. Het gaat er niet om of we het streven naar onafhankelijkheid door Schotland moeten steunen of niet. Het is niet een kwestie van partij kiezen. De kwestie is: willen we wel of niet aan elk volk ter wereld – en dus ook het volk van Europa – constituties bieden met een preambule die de waarden van volkssoevereiniteit en alles wat daarmee samenhangt als vertrekpunt heeft?

Als Europese regeringsleiders denken dat in het komende decennium een periode van rust en kalmte aanbreekt dan maken ze waarschijnlijk een van de belangrijkste vergissingen van hun leven. Zij zullen, al dan niet hardhandig, worden teruggeworpen op de noodzaak tot heruitvinding van de schakels die samen de ketting 'volkssoevereiniteit' vormen, te weten:

- vertegenwoordiging van het volk,
- gebaseerd op een volwaardige Constitutie,
- met een Preambule die als eerste en belangrijkste verdedigingsmechanisme de waarden van (mede)menselijkheid vertolkt,
- die vervolgens in de artikelen van de constitutie de eerste verdedigingslinie bevatten tot daadwerkelijke bescherming van waarden,
- op afstand ondersteund door de tweede verdedigingslinie in de vorm van een verdrag, bijvoorbeeld het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Slot

Wat ik tot nu toe formuleerde geldt zowel voor eenheidsstaten als voor federale staten. Als federalist heb ik samen met Herbert Tombeur in de [European Federalist Papers \(2012-2013\)](#) een federale constitutie met een Preambule ontworpen voor een federaal Europa. In de context van de Federal Alliance of European Federalists (FAEF) werken wij aan een verbetering van die Preambule omdat de ernst van de erosie van democratie binnen Europa tot de uiterste alertheid dwingt. Omdat alles altijd verbeterd kan worden heeft een werkgroep van de Wereld Federalistische Beweging Nederland (WFBN) zich tot taak gesteld om in de loop van dit najaar

2019 onze bestaande versie te gaan verbeteren. Die wordt dan onderwerp van beraad met de burgers van Europa.