

Janusch Ziegler
Encyclopedie en filosofie van het recht (LL.M.)
Universiteit Leiden
Masterscriptie
Begeleider: Mr. dr. G. Molier
Woordenaantal: 14529

Vorbij nationaal-democratische politiek:

Over de verhouding tussen burger en staat in een democratisch Europa

Inhoud

Introductie.....	3
Methodologie.....	4
I: Theoretisch Kader	6
Soevereiniteit en representatie	6
Soevereiniteit: De machtsrelatie van burger en staat	6
Representatie: Het collectief als entiteit.....	8
De fundamenteen van democratische collectiviteit	10
Nationale identiteit als voorwaarde voor democratische collectiviteit?.....	10
Democratische collectiviteit en deliberatie.....	13
II: Normatieve analyse.....	16
Democratie als deliberatief proces	16
Politici en partijorganisaties in het deliberatief-democratische model.....	18
III: Toepassing.....	21
Formele burgerlijke invloed en verkiezingen	22
Informeel burgerlijke invloed en vormen van partijorganisatie	24
Parlementaire groepen en Europartijen	24
DiEM25 en Volt: Gradaties van transnationalisme	26
Conclusie	30
Literatuurlijst.....	30

Introductie

Op het eerste gezicht lijkt de verdragstekst duidelijk. Het functioneren van de Europese Unie is gegrondvest op representatieve democratie, aldus art. 10 lid 1 VEU. Op Unieniveau genieten Unieburgers zowel directe representatie in het Europese Parlement (art. 10 lid 2 VEU), als representatie door democratisch gecontroleerde vertegenwoordigers van hun nationale staatsregeringen in de Europese Raad en de Raad van Ministers. Het vervolg van het verdragsartikel heeft echter meer het karakter van een intentieverklaring. Het recht op democratische participatie wordt wel geborgd, maar de declaratie “dat beslissingen van de Unie zo open en zo dichtbij de burger als mogelijk genomen worden” (lid 3, tweede zin) lijkt meer streven dan stelling. Hetzelfde kan gezegd worden over het vierde lid, dat stelt dat politieke partijen op het Europese niveau bijdragen “tot de vorming van Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de wil van de burgers van de Unie”. Een terugblik op de campagne voor de Nederlandse EP-verkiezingen van 2019 wekt de sterke indruk dat de Europese richtingstrijd voor politieke partijen ondergeschikt was aan de nationale politieke competitie.¹ De politieke realiteit is dat het zwaartepunt van de Europese democratische politiek in de verschillende nationale arena’s ligt, waarmee ‘Europa’ in het algemene politieke bewustzijn een bijkomstigheid lijkt te zijn. Het draagt bij aan de perceptie van een afstandelijke EU en zit zo het halen van de doelstelling van art. 10 lid 3 VEU in de weg. Het ondergeschikte belang van ‘Europa’ aan de nationaal-politieke arena wringt bovendien met het feit dat een voornaam deel van de politieke besluitvorming op Europees niveau wordt afgestemd. Kan deze besluitvorming wel representatief zijn, als de democratische wil van Unieburgers vooral binnen de kaders van het nationale politieke debat gevormd wordt? Als de burger enkel vanuit het referentiekader van het nationale politieke conflict gemobiliseerd wordt, gaat dan de verdragsrechtelijke stelling wel op dat politieke partijen aan de vorming van een Europees politiek bewustzijn bijdragen (art. 10 lid 4 VEU)?

Dat het vinden van een verhouding tussen een Europees en een nationaal politiek bewustzijn moeilijk gaat, is goed te herkennen in de ingewikkelde politieke verhoudingen binnen het Europese Parlement. Deze complexiteit kan ontstaan doordat Europarlementariërs op basis van nationale kieslijsten en verkiezingen worden gekozen, maar op Europees niveau (vaak) in politieke samenwerkingsverbanden opgaan. De noodzaak te voorkomen dat een onbestuurbaar parlement met honderden nationale partijfracties ontstaat, brengt een dynamiek mee waarin partijverschillen in het Europese Parlement opzijgezet worden om de parlementaire samenhang te bevorderen met de formatie van samenwerkingsverbanden.² Zo spelen politici en politieke partijen in Europa in wezen een dubbelrol: als (vertegenwoordiger van een) nationale partij wordt vanuit een zeker nationaal politiek bewustzijn geopereerd, maar tegelijkertijd adopteren zij in hun Europese partijpolitieke samenwerking een zeker Europees politiek bewustzijn. Het is alleen niet zo dat de Europese politieke samenwerkingsverbanden worden uitgedragen wanneer de Unieburger zijn

¹ Zo waren aan de vooravond van die EP-verkiezingen twee televisiedebatten georganiseerd, een tussen de lijsttrekkers van die verkiezingen (waar vooral Europese beleidsthema’s aan bod kwamen), het andere tussen Rutte en Baudet ‘over Nexit’ (een thema waar het EP geen zeggenschap over heeft). Rutte en Baudet – zelf niet verkiesbaar op dat moment - trokken anderhalf miljoen kijkers, het lijsttrekkersdebat bleef steken op een miljoen. Zie: Alonso 2019 en ‘Anderhalf miljoen kijkers voor debat tussen Baudet en Rutte in Pauw’, *nu.nl* 23 mei 2019.

² Tillindyte 2019, p.2.

directe Europese representatie in het Europese Parlement kiest.³ Zijn de samenwerkingsverbanden in het Europese Parlement dan wel representatief voor de Unieburger? Dat wordt nagelaten om Europese partijpolitieke samenwerking aan de kiezer uit te dragen, illustreert hoe politieke partijen voornamelijk opereren vanuit een nationaal politiek bewustzijn. Deze nationale preoccupatie beperkt daarmee niet alleen de representativiteit van het Europese parlement, het staat in directe tegenstelling tot het verdragsrechtelijke streven naar de vorming van een Europees politiek bewustzijn (art. 10 lid 4 VEU).

Echter deden aan de laatste EP-verkiezingen ook jonge politieke bewegingen mee met een structureel andere benadering van Europese partijpolitiek. Pan-Europese bewegingen DiEM25 en Volt richtten hun organisaties nadrukkelijk zo in om met zelfstandige Europese partijen in het Europese Parlement plaats te kunnen nemen. Hoewel beiden dat doel misten, hebben zij hun ontwikkeling op nationaal en lokaal niveau doorgezet. Samengevat komt de politieke innovatie van beide bewegingen erop neer dat hun Europese visie en programma leidend zijn voor hun nationale en lokale deelorganisaties, en zich nadrukkelijk met hun Europese partijidentiteit aan de kiezer presenteren. Zo draaien DiEM25 en Volt de gangbare Europese politieke logica om; in plaats van het bedrijven van Europese politiek vanuit een nationaal politiek bewustzijn, geven deze bewegingen hun nationale (en hun regionale en lokale) politiek vorm vanuit een Europees politiek bewustzijn.

Methodologie

In deze scriptie wordt aan de hand van een rechtsfilosofische analyse van de verhouding tussen burger en staat in de EU onderzocht in hoeverre deze transnationale benadering van democratische politiek een verbetering inhoudt. Deze scriptie heeft daarmee een normatieve aard, aangezien hiertoe een kwalitatief standpunt over democratie wordt ingenomen. Zodoende wordt allereerst theoretische kader bepaald waarbinnen een stellingname ten aanzien van deze benaderingen te formuleren is. Het eerste deel van deze theoretische analyse spitst zich toe op verschillende opvattingen over de kernbegrippen soevereiniteit, representatie, democratie en collectieve identiteit (en hoe die begrippen zich tot elkaar verhouden), wat dient om de rol van politici en politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat te analyseren. Daarbij worden twee opvattingen vergeleken. Allereerst wordt de 'nationalistische' opvatting beschreven, waarin politieke macht wordt benaderd vanuit het perspectief van de staatsorganisatie en democratie als legitimatiemechanisme wordt opgevat. Daarbij wordt naar voren gebracht hoe dit

³ Een voorbeeld: Europese politieke partijverbanden stellen voor de EP verkiezingen meestal eigen manifesten op, die gebruikelijk ongenoemd blijven in de nationale partijprogramma's van deelnemende partijen of naar eigen inzicht worden geïnterpreteerd, of worden genegeerd. Hanley 2014, p. 596. In het EP-verkiezingsmanifest van 2019 stelde ALDE, de liberale partijorganisatie in het Europese Parlement waarin onder andere VVD en D66 samenwerken, ten aanzien van migratie dat overeenkomsten met veilige landen (zoals met Turkije) nodig zijn voor de opvang van vluchtelingen 'in de regio', maar ook dat legale migratie mogelijk moet worden gemaakt om een aanjager van mensensmokkel weg te nemen. ALDE 2018, p. 4-5. Waar D66 in het eigen verkiezingsprogramma van 2019 ook voor het uitbreiden van legale migratiemogelijkheden pleit, is de partij juist tegen overeenkomsten als die met Turkije. D66 2019, p. 29. De VVD pleit in diens programma juist vóór zulke deals, maar legale migratieroutes zouden pas mogelijk zijn wanneer "de ongereguleerde instroom naar Europa sterk is afgenomen"; mensensmokkel zou vooral met directe middelen bestreden moeten worden. VVD 2018, p. 12-14.

als 'top-down' gekarakteriseerd denken samenhangt met het idee van nationale identiteit als noodzakelijke voorwaarde voor democratie, maar ook hoe het democratisch functioneren van de maatschappij zelf in dit perspectief weinig bevraagd wordt. Hiertegenover wordt een 'deliberatieve' democratieopvatting gesteld, waarin democratie (vanuit het idee van burgerlijke participatie aan politieke macht) als mechanisme voor rationele politieke meningsvorming wordt benaderd. Hierin is het denken zowel als top-down als 'bottom-up' te karakteriseren dankzij een nadrukkelijke aandacht voor de processen die het democratisch functioneren van een maatschappij onderliggen. Het is een opvatting waarin mogelijkheden gezien worden voor de uitbreiding van democratie naar het internationale niveau. Vervolgens wordt toegelicht in welke zin deze laatste opvatting van een steviger analytisch fundament uitgaat, als onderbouwing voor de keuze deze opvatting als uitgangspunt te nemen voor het normeren van de rol die politici en politieke partijen spelen in de democratische verhouding tussen burger en staat.

Vervolgens wordt besproken hoe de deliberatieve democratieopvatting naast de formele invloed die de burger (in verkiezingen) kan uitoefenen, hen ook een indirecte informele invloed toekent – burgers kunnen ook via participatie aan de vorming van openbare meningen een zekere invloed uitoefenen op politieke besluitvorming. Deze analyse zal als basis dienen voor het normeren van het functioneren van politici en politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat, daar deze actoren in zowel de formele als de informele beïnvloedingslijnen die de politieke invloed van de burger kanaliseren een belangrijke schakel vormen. Het uitgangspunt is dat politici en politieke partijen via deze lijnen de representativiteit van de besluitvorming behoren te bevorderen. Hoewel de rol van politici ten aanzien van de effectiviteit van de formele beïnvloedingslijn ook ter sprake komt, is deze analyse vooral gericht op het ontleden van het belang van politieke partijorganisatie. De nadruk ervan ligt daarom op de effectiviteit van de indirecte informele representativiteit van politici en politieke partijen en hun relatie met het publiek in de politieke openbaarheid.

Bij de toepassing van dit normatieve kader op de Europese politieke context wordt eerst de wijze besproken waarop politici en politieke partijen de formele invloed van de burger op de Europese besluitvorming gebruikelijk benaderen. Deze benadering wordt vervolgens beoordeeld in de historische context van de algemene ontwikkeling van representatieve democratie. Dit zal de preoccupatie van politici met het nationale politieke conflict naar voren brengen als een verklaring voor de gebrekkige formele representativiteit van het Europese bestuursniveau. In het verlengde hiervan worden de huidige vormen van partijpolitieke organisatie beoordeeld, waaruit naar voren komt hoe de gangbare nationaal-politieke oriëntatie de effectiviteit van de informele invloed van de burger op de politieke besluitvorming van het Europese niveau beperkt. Vervolgens worden de nieuwe vormen van politieke partijorganisatie van DiEM25 en Volt toegelicht en vergeleken, alvorens binnen hetzelfde normatieve kader wordt beoordeeld in hoeverre deze organisatievormen de effectiviteit van de informele invloed van de burger op de politieke besluitvorming mogelijk kunnen ondersteunen. Daarmee zal het mogelijk zijn om een conclusie te trekken over de meerwaarde van een Europese benadering van democratische politiek.

I: Theoretisch Kader

Soevereiniteit en representatie

Om tot een normatief kader te kunnen komen waarmee verschillende vormen van democratische partijpolitieke organisatie te beoordelen zijn, is het nodig in te gaan op de vraag hoe burger en staat zich überhaupt tot elkaar verhouden in een democratie. Daartoe wordt allereerst ingegaan op verschillende denkwijzen ten aanzien van de verhouding tussen burger en staat, aan de hand van de fundamentele begrippen soevereiniteit en representatie, voordat kan worden ingegaan op het denken over deze verhouding in een democratie. Aangezien politici en politieke partijen optreden voor hun kiezers in het besluitvormingsproces achter de toepassing van het staatsgezag, vormen zowel soevereiniteit als representatie vanzelfsprekende theoretische uitgangspunten voor de analyse van verschillende opvattingen over de verhouding tussen burger en staat (en de rol van politieke partijen daarin).

Soevereiniteit: De machtsrelatie van burger en staat

In de meest algemene zin is het begrip soevereiniteit een aanduiding voor de zelfbeschikking van staten ofwel het hebben van het hoogste gezag binnen een grondgebied. In het theoretische debat over het begrip is de voornaamste vraag die over de oorsprong van soevereiniteit. Wat vormt de basis voor politieke macht? Het antwoord op deze vraag werd voor het grootste deel van de menselijke geschiedenis gegeven met een beroep op de theologie (zoals dat in bijvoorbeeld Iran nog steeds het geval is). Daarom geldt de *Leviathan* van Hobbes (waarin de noodzakelijkheid van soevereiniteit wordt verklaard aan de hand van de menselijke natuur) voor velen als het startpunt van het moderne debat over deze vraag. Hobbes stelt dat de mens in zijn natuurtoestand in constante competitie met anderen verkeert vanwege zijn begerige natuur. Mensen zouden constant zoeken naar genot en pogen pijn te ontwijken. Het is een gesteldheid die een onstilbare honger naar macht over anderen zou voortbrengen, nu macht het voornaamste middel vormt om de toe-eigening van schaarse goederen in eigen voordeel te beslissen.⁴ Het gevolg is een oorlog van allen tegen allen, een competitie die het mensenleven “solitary, poor, nasty, brutish and short” maakt.⁵ Maar aangezien mensen ook willen overleven, zouden mensen bereid zijn de eigen begeerte en machthonger in te tomen als dat vrede bewerkstelligt, wat echter alleen kan slagen met de garantie dat iedereen meedoet. Dit brengt mensen ertoe zich in een rechtsgemeenschap te verenigen, waarbinnen een enkele instantie absolute macht toegekend krijgt en dus voor het bewaken van de maatschappelijke vrede geen geweld hoeft te schuwen.⁶ In deze optiek is effectieve machtsuitoefening het hoofddoel van politieke organisatie, en is het belang van de wijze waarop dat in het recht georganiseerd wordt aan die effectiviteit ondergeschikt.

Hobbes' uitleg van staatsmacht geldt echter niet als enig humanistisch vertrekpunt voor staatstheorie. In het tweede deel van zijn *Two Treatises of Government* probeert Locke op een vergelijkbare manier de oorsprong van staatsmacht te beredeneren.⁷ Ook hij begint zijn zoektocht bij de natuurlijke uitgangspunt van de mens, waarin iedereen in gelijke mate vrij is. Maar waar de

⁴ Hobbes 1651, p. 9-111.

⁵ Hobbes 1651, p. 84.

⁶ Hobbes 1651, p. 111-247.

⁷ Locke 1690.

mens voor Hobbes begerig en gewelddadig is, veronderstelt het mensbeeld van Locke een aangeboren bewustzijn van de regel anderen geen schade te berokkenen, de 'law of Nature'.⁸ Hieruit vloeien twee rechten voort, het recht om het overtreden van deze regel te bestraffen (om herhaling te voorkomen) en het recht op reparatie van degene die schade is toegebracht. Maar daarmee is de veiligheid in deze natuurtoestand niet gegarandeerd. Met het ontbreken van waarborgen voor een eerlijke toepassing van de natuurwet vormt eigenrichting het risico dat de mens ertoe noopt zich in een rechtsgemeenschap te verenigen, met een autoriteit die de gemeenschappelijke middelen inzet om de algemene naleving van gemeenschappelijke regels te garanderen.⁹ Desalniettemin blijft het gezag van de autoriteit afhankelijk van de wijze waarop de rechtsgemeenschap deze in hun oorspronkelijke overeenkomst, de constitutie, heeft afgebakend.¹⁰ In dit perspectief op politieke organisatie raakt het recht niet ondergeschikt aan de effectiviteit van staatsmacht, maar staat juist de functie van het recht als sturingsmiddel voor staatsmacht centraal.

Hoewel beide staatstheorieën vergelijkbare elementen bevatten, hebben de verschillen daartussen implicaties die ook doorwerken in verschillende opvattingen over democratie. Opvallend is dat het mensbeeld van beide schrijvers aan elkaar tegengesteld lijkt. Waar de Hobbesiaanse mens zich enkel door genot en pijn laat leiden en er niet voor terugdeinst anderen schade te berokkenen, heeft de mens bij Locke een begrip van rechtvaardigheid dat hem er juist van weerhoudt schade toe te brengen. Gevolg van dit verschil is een andere benadering ten aanzien van de locus van de macht, de verhouding van de gemeenschap tot het recht, en ook tot de verhouding met andere rechtsgemeenschappen.

Hobbes vereist dat individuen hun volledige persoonlijke vrijheid aan de soeverein overdragen voordat die in staat kan zijn de vrede te handhaven. Waar de mens vrij wordt gelaten, zou deze in competitie treden met anderen, waarmee – uit belang van de maatschappelijke vrede – voor alle mogelijke vrijheden beoordeeld moet worden of deze toelaatbaar zijn. Daarmee komt de soeverein in algemene zin over de vrijheid van de rechtsgemeenschap te beschikken, en is de soeverein in zekere zin de enige die autonoom en werkelijk vrij blijft: in de rest van de rechtsgemeenschap is alleen dat nog vrij wat door de soeverein niet beperkt wordt.¹¹ Daarnaast zou de soeverein vrij zijn in de organisatie van zijn machtsuitoefening binnen de rechtsgemeenschap, waarmee het staatsapparaat en recht dat daartoe worden opgetuigd een zeker top-down karakter krijgen. Zulke vrijheid strekt zich uit tot in de internationale arena, waar de interne werking en toepassing van het internationale recht een keuze van de staat zelf blijven – behalve als een machtigere staat dwang toepast. In deze optiek blijft steeds de noodzaak bestaan dat de machtsuitoefening over de eigen bevolking uitgaat van de almacht van de eigen staat, niet van andere staten of actoren. Het toelaten of erkennen van een hogere macht doet immers afbreuk aan de eigen almacht, daarmee aan de legitimiteit bij de eigen bevolking, en brengt zo de eigen positie als soevereine staat in gevaar.

Daarentegen is bij Locke de overdracht van de individuele soevereiniteit ten behoeve van de rechtsgemeenschap niet volledig – de gemeenschap behoudt zelf legislatieve macht en kan daarmee de staatsmacht inperken. Hoewel de autonomie van het individu beperkt wordt door de staat die bij

⁸ Locke 1690, p. 122-129.

⁹ Locke 1690, 171-190.

¹⁰ Locke 1690, p. 171-190.

¹¹ Guérot 2017, p. 105, zie ook Hobbes 1651.

het aannemen van een constitutie opgericht wordt, betekent dit eerder een transformatie dan de overdracht van die autonomie. Het individu behoudt namelijk een zekere beschikkingsmacht over de grenzen van diens vrijheid, ook al wordt die gedeeld met de andere gemeenschapsleden. Bevrijd van de noodzaak zelf het recht te handhaven, maar met inspraak over de vorm van het recht, verkrijgt het individu “vrijheid dankzij de wet, niet vrijheid ván wet”.¹² In het perspectief van Locke krijgen staatsapparaat en recht meer een bottom-up karakter. Daarmee blijft ruimte bestaan voor instanties boven de staat. Vanuit de beschikkingsmacht over de eigen vrijheidsorganisatie, kunnen immers ook de gezamenlijke organisatie van verschillende staatsmachten of bovenstatelijke instanties voortkomen. De belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat de oorspronkelijke beschikkingsmacht van de gemeenschap niet verloren gaat in complexere vormen van staatsorganisatie. In dit perspectief is het dus toelaatbaar dat instanties van buiten de gemeenschap binnen de gemeenschap macht kunnen laten gelden, mits de gemeenschap met zulke uitbesteding van macht heeft kunnen instemmen en invloed behoudt over de uitoefening daarvan.

Representatie: Het collectief als entiteit

Bij zowel Hobbes als Locke staat vast dat de centralisatie van macht binnen een gemeenschap vereist dat het collectief zich als politieke gemeenschap individualiseert – wat wil zeggen dat deze de wereld als één ‘lichaam’ (de staat) tegemoet kan treden. Het oprichten van een rechtsgemeenschap hangt immers samen met de oprichting van een autoriteit die voor de rechtsgemeenschap handelt, als plaatsvervanger optreedt, en deze dus representeert. Maar de door Hobbes en Locke beschreven ‘geboorte’ van een voor de gemeenschap representatief en handelingsbekwaam lichaam, legt de concrete vorm daarvan niet vast. Evenmin is het overleven ervan gegarandeerd. De geschiedenis leert dat veel gemeenschappen het einde van hun politieke lichaam doorstaan: Duitsers die tegen het einde van het Duitse Keizerrijk geboren werden, hadden goede kans daarnaast ook ‘hun’ Weimarrepubliek, Derde Rijk en (afhankelijk van hun woonplaats) DDR te overleven. Het loskomen uit de natuurtoestand van Hobbes of Locke is te zien als eerste stap in een doorlopend proces, waarin de organisatie en vorm van de representatie van een rechtsgemeenschap constant aangepast moeten worden aan de politieke omstandigheden om te overleven. Voor politieke representatie van een gemeenschap is de instandhouding van de relatie met die gemeenschap daarmee de principiële opgave; zonder de algemene middelen waarin de gemeenschap voorziet kan het politieke lichaam niet voortleven. Om de bijzondere democratische vorm van dit representatieve proces te kunnen analyseren en daarmee een beter begrip van achterliggende betekenis van art. 10 lid 1 VEU te verkrijgen, is het nodig representatie in zijn algemeenheid te beschouwen.

In zijn werk ‘*The New Science of Politics*’ maakt Voegelin inzichtelijk hoe de processen verlopen die de relatie tussen de gemeenschap en diens politieke lichaam onderliggen.¹³ Het uitgangspunt van zijn theoretische analyse is dat menselijke gemeenschappen meer zijn dan een te observeren natuurlijk fenomeen; de mens voorziet zijn gemeenschap ook zelf van betekenis. Daarmee moet de analyse van rechtsgemeenschappen naast het aspect van de gemeenschap als een van buitenaf te observeren sociaal feit, ook gericht worden op de analyse van de sociale realiteit die binnen de gemeenschap bestaat. Voegelin maakt daartoe onderscheid tussen het bestaan van een gemeenschap *an sich* en het bestaan als politieke gemeenschap. Hij stelt dat de mens met

¹² Guérot 2017, p. 106, zie ook Locke 1690.

¹³ Voegelin 1952.

symbolisme uitdrukking geeft aan onderlinge relaties en structuren binnen de gemeenschap, zoals ceremoniële gebruiken van hedendaagse monarchieën staten letterlijk een menselijk gezicht geven en zo op individueel niveau het besef deel te zijn van een groter geheel stimuleren.¹⁴ Deze ‘zelf-verlichting’, zoals Voegelin het beschrijft, geeft uitdrukking aan gemeenschappelijke eigenwaarde en verleent de sociale betekenis waaraan de gemeenschap zijn bestaan als zodanig (zijn ‘elementale’ representatie) ontleent: “its inner realm of meaning ... exists tangibly in the external world in human beings who have bodies and through their bodies participate in ... the world”.¹⁵ Het toont hoe de formatie van de gemeenschap als collectief in belangrijke mate onderhavig is aan processen die van onderaf door de gemeenschap gedragen worden. Maar een gemeenschap die in elementale zin over representatie beschikt, heeft daarmee niet meteen een politiek lichaam. Het bestaan als politieke gemeenschap vereist dat een gemeenschap voor zichzelf het idee articuleert dat hun collectief over zelfstandig handelingsvermogen behoort te beschikken en voor dat doeleinde een individu (of individuele instantie) als representatie aanstelt. Pas wanneer een gemeenschap zichzelf met zulk leiderschap heeft uitgerust, beschikt het ook ‘in existentiële zin’ over representatie, en bestaat een gemeenschap ook *an sich*. Daarmee vormt de ‘sociale articulatie’ van de gemeenschap, waarmee een gemeenschap zichzelf in de wereld plaatst, “the existentially overriding problem”.¹⁶

In de voortzetting van zijn analyse wijst Voegelin daarom op het belang dat voor politieke representatie (wat hij ‘existentiële’ representatie noemt) een verhouding tot waarheid (of het vinden van waarheid) gevonden wordt. Te handelen voor de gemeenschap komt ook neer op het nemen van het voortouw bij de motivering van dat handelen, en omvat aldus de taak te formuleren wat voor de gemeenschap als waarheid doorgaat.¹⁷ Deze ‘transcendentale’ representatie is daarmee ook een potentiële bron van spanning, des te meer in de gemeenschap die dankzij democratische middelen macht heeft over zijn representatie. Want wat garandeert dat een waarheid door de gemeenschap als zodanig wordt geaccepteerd, zeker in het geval dat deze nieuwe waarheid neerkomt op het verlaten van een oudere waarheid – en misschien zelfs op het vernieuwen van de zelfinterpretatie van de gemeenschap?¹⁸ Extreme gevallen van falende transcendentale representatie brengen de existentiële representatie van een gemeenschap vaak in grote problemen, aangezien dit de herstart van sociale articulatie stimuleert en de installatie in gang kan zetten van nieuwe politieke representatie die wel vanuit de aangehouden waarheid handelt.¹⁹ Maar wanneer transcendentale

¹⁴ Voegelin 1952, p. 27.

¹⁵ Voegelin 1952, p. 31.

¹⁶ Voegelin 1952, p. 50.

¹⁷ Voegelin 1952, p. 75.

¹⁸ Verwijzend naar de Ideeënleer van Plato stelt Voegelin dat de fluïde verhouding tot waarheden waaruit zowel kritische inzichten van theoretici als de receptiviteit van de gemeenschap daarvoor kunnen voortkomen (de capaciteit tot kritische reflectie), enkel kan volgen uit de ontdekking van de eigen ziel “as the instrument for experiencing transcendence” en een individuele gevoeligheid voor de onzichtbare maat: “Man will be in the truth of his existence when he has opened his psyche ... into receptivity for the unseen measure. This is the great subject of the Republic; at the center of the dialogue Plato placed the Parable of the Cave, with its description of the periagoge, the conversion, the turning-around from the untruth of human existence ... to the truth of the Idea.” Voegelin 1952, p. 67- 69, zie ook Voegelin 1952, p. 52-75. Hiermee fungeert het idee van transcendentale representatie voor Voegelin als fundament waarop ‘the New Science of Politics’ verder gaat als pleidooi voor de restauratie van de metafysica in de politieke wetenschap en als veroordeling van de waarde vrije politicologie van Weber. Zulke metafysica vallen buiten het bereik van deze scriptie.

¹⁹ Dat dit niet slechts een theoretisch probleem is bleek bijvoorbeeld op 6 januari 2021 in Washington DC, toen een woedende menigte de waarheid weigerde te accepteren dat President Biden de voorgaande Amerikaanse presidentsverkiezingen gewonnen had, en het Capitool bestormd werd in een poging de door henzelf

representatie wel effectief blijft, is voor de politieke representatie van de gemeenschap de belangrijke rol van initiator weggelegd tijdens de verdere vormgeving en doorontwikkeling van de politieke gemeenschap. In tegenstelling tot Hobbes en Locke kijkt Voegelin nadrukkelijk verder dan de 'eruptie' (de initiële articulatie) van een representatieve, om het doorlopen van de articulatie van de gemeenschap, diens 'proruptie', in zijn analyse mee te nemen.²⁰ Het laat zien hoe representatie als proces werkt, waarbij het recht, de vorm van het politieke systeem, en de koers van het politieke leiderschap voortkomen uit de wisselwerking tussen de gemeenschap en diens leiderschap.

De analyse van Voegelin impliceert dat de verhouding tussen burgers onderling een rol speelt in de verhouding tussen burger en staat. Zoals eerder genoemd veronderstelt het proces van sociale articulatie dat er een sociale realiteit bestaat, dat een gemeenschap in elementaire zin over representatie beschikt. Maar de stelling dat de politieke representatie van een gemeenschap uitgaat van diens sociale realiteit (en dat die deze realiteit evengoed middels transcendentale representatie kan vormen) opent de vraag naar de kenmerken van de sociale realiteit van gemeenschappen waarin deze wisselwerking een democratisch karakter heeft kunnen verkrijgen. Hoe verhouden burgers zich tot elkaar en tot hun staat in een democratie, en welke rol hebben politieke partijen in deze verhoudingen te spelen? Het vervolg van de theoretische analyse richt zich op deze vragen.

De fundamenteën van democratische collectiviteit

Het politieke leiderschap heeft baat bij de stabiliteit van de gemeenschap. Daardoor is het leiderschap gedwongen zich te verhouden tot het gemeenschappelijke zelfbeeld en komt het uit dit (voor zover mogelijk) in eigen voordeel te herijken. In de praktijk betekent het idee van transcendentale representatie dat het leiderschap het trekken van de kar met het volgen van de gemeenschap moet balanceren. Dit is van groot belang in een democratie, waarin het afwijken van de gemeenschap door grotere inspraak snel kan resulteren in machtsverlies. Maar wat verklaart de stevigheid van de vertrouwensband, die enerzijds stevig genoeg is om de leden van een gemeenschap te verbinden als te representeren eenheid, maar over genoeg rek beschikt om binnen de gemeenschap ruimte te laten voor pluraliteit en een zekere mate van individuele autonomie? Waarom durft de democratische mens het aan dat de besluitvorming open wordt gesteld voor de participatie van de gehele rechtsgemeenschap, die zo omvangrijk is dat men nooit alle leden daarvan kan kennen? Het is geen vanzelfsprekendheid dat mensen bij politieke beslissingen de inspraak van oppositie of minderheden dulden.

Nationale identiteit als voorwaarde voor democratische collectiviteit?

Veel antwoorden op vragen als deze refereren naar het zelfbeeld van de gemeenschap als (nationale) eenheid. Rustow ziet dit in zijn algemene politiek-wetenschappelijk model voor het verklaren van de transitie naar democratie als enige randvoorwaarde voor die overgang: "... citizens in a democracy-to-be must have no doubt or mental reservations as to which political community they belong to. ... Democracy is a system of rule by temporary majorities. In order that rulers and policies may freely change, the boundaries must endure, the composition of the citizenry be

aangehouden waarheid (dat President Trump gewonnen had) hun representatie te laten bepalen. Zie '187 Minutes: the January 6th Insurrection' voor een (letterlijk) minutieus documentair verslag van de gebeurtenissen die dag https://www.vicetv.com/en_us/video/187-minutes-the-january-6th-insurrection/63b4a4873c331e73b02f0cf3

²⁰ Voegelin 1952, p. 41-48

continuus.”²¹ Echter verhult de algemene term ‘eenheid’ een brede discussie over de interpretatie van het onzichtbare maatschappelijke bindweefsel dat hele landen bijeenhoudt (en daarmee moderne staten en het bredere internationaal-politieke systeem fundeert). Het is gangbaar dat dit idee van maatschappelijke eenheid wordt uitgelegd aan de hand van het begrip ‘nationale identiteit’, waar ook de interne stabiliteit van een staat sterk mee samen zou hangen. Als begrip is nationale identiteit voor velen instrumenteel om de vraag te kunnen beantwoorden wat een gemeenschap zodanig van de rest van de mensheid onderscheidt dat een eigen (natie)staat voor die gemeenschap gerechtvaardigd is.

Dit nationalistische denken stelt dat naast de (democratische) mechanismen waarmee een staat de legitimiteit van zijn autoriteitsuitoefening en recht kan structureren, een zekere materiële inbedding in de gemeenschap nodig is. Naast formele vereisten voor de betrokkenheid van de staatsbevolking in de besluitvorming, zoals het actief en passief kiesrecht in vrije, algemene en periodieke verkiezingen, zou de representativiteit van een staat niet compleet zijn zonder de “ervaring vertegenwoordigd te worden”, die enkel te baseren is op “een collectieve identiteit die ook daadwerkelijk vertegenwoordigd kan worden als geheel”.²² Deze materiële vereiste is doorslaggevend voor de legitimiteit van het vertegenwoordigende regeringsstelsel in een democratie, zo stelt Baudet bondig: “zonder ‘wij’ gaat het niet”.²³ Problematisch aan deze analyse is echter dat daarin de vraag naar de bron van deze doorslaggevende ervaring van lidmaatschap wel als sociologisch vraagstuk erkend wordt, maar dat de ideeënhistorische analyse waarmee het historische product van de natie als bron van deze ervaring wordt aangewezen, geen sociologische analyse van de inhoud van deze ervaring omvat.²⁴ Fukuyama vermijdt de sociologische diepten op vergelijkbare wijze wanneer hij stelt dat bij de democratisering van staten als Duitsland, Frankrijk, Engeland en Nederland de “historische nevenproducten van ... strijd om grondgebied en cultuur ... domweg als de vanzelfsprekende basis voor de volkssoevereiniteit werden genomen”.²⁵ Het biedt noch een antwoord op de vraag waarom gedeelde (historische) identiteit als basis voor democratie vanzelfsprekend is, noch waarom uitsluitend het ‘wij-gevoel’ van de historische natie een volk van genoeg samenhang voorziet om als rechtsgemeenschap verenigd te zijn en democratisch over de eigen soevereiniteit te beschikken. Beide auteurs verwerpen het meewegen van etniciteit in nationale identiteit expliciet, maar beiden zien desalniettemin in het delen van normen, waarden en met name cultuur een noodzakelijke voorwaarde voor democratie.²⁶ Zowel Baudet als Fukuyama stellen de eensgezindheid waar de democratische praktijk van zou moeten kunnen uitgaan voor als een gevolg van de massale identitaire keuze voor een bepaald politiek-cultureel waardensysteem, wat tot dusverre enkel binnen het kader van de natie heeft kunnen slagen.²⁷ Daarmee zou een gedeelde (democratische) politiek-culturele identiteit als voorwaarde gelden voor functionerende democratie, en zouden staten enkel op het niveau van de natie, het ‘bewezen’ historische substraat

²¹ Rustow 1970, p. 351.

²² Baudet 2012, p. 267

²³ Baudet 2012, p. 267 en p. 320-344.

²⁴ Baudet 2012, p. 269 en p. 99-123.

²⁵ Fukuyama 2018 p. 175, onder verwijzing naar Manent 1997. Manent beschrijft democratie duidelijk als fenomeen dat na de formatie van de gemeenschap komt: “The democratic principle does not define the framework within which it operates ... before the French, considering themselves a nation, could take “sovereignty” for themselves in 1789, “forty kings” (as the monarchists said) had first “made France” through marriage and war.” Manent 1997, p. 95.

²⁶ Baudet 2012, p. 122-123 en Fukuyama 2018, p. 177.

²⁷ Baudet 2012, p. 116-118 en Fukuyama 2018, p. 220.

voor de formatie van een identiteit van die aard, als democratie kunnen bestaan.²⁸ Het zijn opvattingen waarin het bevragen van democratie in een bepaalde gemeenschap wordt gereduceerd tot de analyse van de politieke waarden bij een bepaalde cultuur en de historische ontwikkeling daarvan,²⁹ zonder dat de keuze voor nationale identiteit als democratisch-culturele norm met een sociaal-analytisch fundament gestut is.

Habermas zet zich tegen deze opvattingen af. Hoewel hij de historische ontwikkeling van het nationale bewustzijn erkent als katalysator voor de transformatie van “onderdanen ... in politiek bewuste burgers”, ziet hij de culturele inbedding van burgerschap in het nationale idee niet als noodzakelijke voorwaarde maar als “tijdelijke, voorbijgaande constellatie”.³⁰ Verwijzend naar de opvattingen van Schmitt³¹ stelt hij dat de *gemeenschappelijkheid* die in wezen voor democratie noodzakelijk is, in het begrip van nationale identiteit op problematische wijze wordt herinterpreteerd als een noodzakelijke *gelijksoortigheid*. De oorsprong van deze problematiek zou liggen in het aanwijzen van het ‘wij’ van de natie als “handelingsbekwaam macrosubject”, dat in de verschijning van het *volk* als collectief zijn wil zou kunnen proclameren.³² Het is een problematiek die duidelijk naar voren komt wanneer de bovennationale organisatie van politieke macht wordt opgevat als overdracht van soevereiniteitsrechten aan supranationale organen en de mogelijkheid van democratisering van dit niveau van politieke organisatie wordt afgewezen door te wijzen op het ontbreken van een Europees volk.³³ Voor Habermas miskent deze “kunstmatige vereiste van ‘volksanaloge’ verbondenheid”, die op internationaal niveau zou ontbreken, de rijke Europese historische achtergrond van grensoverschrijdende tradities en overlappende belangen die wel degelijk een zekere mate van verbondenheid hebben voortgebracht – vanuit de aangehaalde logica zou dit wel degelijk een mate van democratie moeten kunnen funderen.³⁴

In een nadere analyse van de nationalistische democratieopvatting analyseert Habermas Schmitt zijn opvatting van de volkswil als een kwestie “van harmonie tussen de wilsuitingen ... van een min of meer homogeen volk”.³⁵ Daarbij zou de authenticiteit van die wil slechts hoeven te worden getoetst aan de “wilsproclamatie van de daadwerkelijk verzamelde volksmenigte ... van privépersonen [die zich] hebben omgevormd tot leden van een politiek bewuste natie”.³⁶ Het volk zou enkel kunnen “... acclameren, dat wil zeggen: middels eenvoudige uitroep zijn instemming of afwijzing tot uitdrukking brengen”.³⁷ Dit lijkt slecht aan te sluiten bij het eerder besproken idee van representatie, waarin de gemeenschap enige inhoudelijke inbreng lijkt te kunnen hebben bij de invulling van diens representatie. Bovendien zou het volk voor diens zelfverwerkelijking als bemiddelaar tussen democratie en rechtsstaat kunnen optreden, waarbij mensenrechten alleen zouden meewegen als de noodzakelijke mogelijkheid te “kunnen beschikken over gelijke liberale

²⁸ Aan de hand van het voorbeeld van de Verenigde Staten bepleit Baudet “het ideaal van de tolerante en open natiestaten”, waar Fukuyama aan de hand van hetzelfde voorbeeld van de “credale natie” van de VS stelt dat “credale identiteit” als noodzakelijke voorwaarde voor een functionele democratie geldt. Baudet 2012, p. 108-123 en Fukuyama 2018, p. 196-205.

²⁹ Fukuyama 2018, 161-178.

³⁰ Habermas (1996) 2020, p. 170-171.

³¹ Schmitt (1928) 1983, p. 228-243.

³² Habermas (1996), p. 174.

³³ Baudet 2012, p. 189-231.

³⁴ Habermas (1996) 2020, p. 198-199.

³⁵ Habermas (1996), p. 174.

³⁶ Habermas (1996) 2020, p. 174-177.

³⁷ Schmitt (1928) 1983, p. 243, zoals verwezen door Habermas (1996) 2020, p. 175.

vrijheden”,³⁸ niet als algemene beginselen van rechtvaardigheid. Deze opvattingen van Schmitt zijn duidelijk terug te herkennen in het conservatisme van Baudet, die stelt dat “universele mensenrechten ... onvermijdelijk in strijd [zouden] komen met onze democratische en rechtstatelijke principes”,³⁹ en met zijn wetsvoorstel voor raadgevende referenda duidelijk een Schmittiaanse opvatting van democratie als volksraadpleging aan de dag legt.⁴⁰ Aldus staat zijn oppervlakkige uitleg van democratie als legitimatiemiddel voor een staatsregering en controlemiddel van de representativiteit van diens vertegenwoordigende optreden voor de bevolking,⁴¹ niet op zichzelf.

In de hiervoor beschreven nationalistische opvatting lijkt de burgerij zodoende vooral te worden opgevat als collectief waar de staat zich toe moet zien te verhouden, een collectief dat zich bovendien als natie moet identificeren voordat een democratische bestuursvorm mogelijk is. De natie zou als het ware als democratische voedingsbodem van de staat dienen, waarbij enkel de acceptatie van de worteling van de staat door de natie (dat wil zeggen, het accepteren van de staat als legitieme representatie) zou bepalen of het geheel als democratie kan bloeien. De rol van politici en politieke partijen komt in deze opvatting weinig aan bod, deze lijken enkel te dienen als de wortels van de staat in de nationale maatschappij. Maar de eigenlijke worteling in de maatschappij lijkt gezien door de nationalistische lens vooral te gelden als een noodzakelijkheid voor effectieve staatsmacht, een top-down perspectief waarin de onderlinge positie van politici en partijen afhangt van hun capaciteit een vruchtbare maatschappelijke ‘voedingsbodem’ aan te boren en daarmee genoeg autoriteit te verwerven voor hun (desnoods gedeelde) soevereine uitoefening van macht.⁴² Dit nationalistische perspectief lijkt het karakter van democratische politiek vooral op te vatten als een *inspelen op* politieke omstandigheden, waarbij het maatschappelijke en juridische ‘bodemleven’ dat deze omstandigheden bepaalt op zekere afstand van de besluitvorming blijft. Het is een perspectief dat het uitgangspunt vormt voor populistische politieke retoriek waarin de toepassing van staatsmacht centraal staat en het recht als middel dient, waarbij mogelijke juridische beperkingen of ontbrekend maatschappelijk draagvlak als legitieme obstakels daartegen niet erkend worden. Door de fictie van de gemeenschap als collectieve eenheid centraal te stellen en de natie tot bron van soevereiniteit te verheffen, wordt de pluraliteit van de burgermaatschappij miskend, en wordt het belang van inspraak van onderaf als waarborg voor diezelfde pluraliteit onderschat.

Democratische collectiviteit en deliberatie

Waar denkers als Baudet en Fukuyama vanuit de vooronderstelde noodzakelijkheid van (nationale) collectieve identiteit in hun eigen concepties van hedendaagse (nationaal)democratische identiteitspolitiek het eindstation van de ontwikkeling van democratie lijken te zien,⁴³ verkent Habermas met zijn idee van deliberatieve democratie juist het conceptuele vervolgstation. De eerste vervolgstap zet Habermas door de staatsburgerlijke lotsverbondenheid binnen een gemeenschap niet te benaderen als identitaire kwestie, maar deze te zien als

“... product van het maatschappelijk verdrag. Wanneer de betrokkenen gemeenschappelijk gebruik maken van hun oorspronkelijke recht ‘om binnen de openbare grenzen van de vrijheid te leven’, vormen ze een associatie van vrije en gelijke

³⁸ Habermas (1996) 2020, p.176-177.

³⁹ Baudet 2012, p. 168.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 36161, nr 3.

⁴¹ Baudet 2012, p. 259-270.

⁴² Fukuyama 2018, p. 102-109.

⁴³ Zie noot 28.

rechtsgenoten. Het besluit om in politieke vrijheid te leven staat qua betekenis gelijk aan het initiatief tot een grondwetgevende praktijk. ... daarmee [blijven] volksovereiniteit en mensenrechten, democratie en rechtstaat, conceptueel verbonden. Het oorspronkelijke besluit tot democratische zelfwetgeving kan namelijk alleen uitvoering krijgen door die rechten te realiseren die deelnemers elkaar wederzijds moeten toekennen, wanneer ze hun samenleven legitiem willen regelen met de middelen van het positieve recht. ... De basisrechten ontspringen dus aan het idee van juridische institutionalisering van zo'n procedure voor democratische zelfwetgeving."⁴⁴

De bron van democratische legitimatie ligt voor Habermas dus in de rechtspositie die het individu in een democratische staat bij diens deelname toegekend krijgt. Zijn denken sluit zo aan bij de opvattingen van Locke. Democratische legitimiteit zou juist afhangen van procedures die de mogelijkheid van deelname aan politieke deliberatie mogelijk maken, niet van de individuele keuze van deelname of gevoelens van lidmaatschap. De kritiek dat te betwijfelen is of een rechtstaat die over zulke democratische procedures beschikt, daarmee meteen die "sociaal-integratieve krachten" verkrijgt waaruit de "staatsburgerlijke solidariteit onder vreemden" zou kunnen voortkomen – zoals een collectieve (nationale) identiteit wel zou doen – weerlegt Habermas: "... door culturele homogeniteit gegarandeerde achtergrondconsensus is niet nodig, omdat democratisch gestructureerde menings- en wilsvorming, ook onder vreemden, een rationeel gemotiveerd wederzijds begrip mogelijk maakt."⁴⁵ De norm van gelijke behandeling hoeft niet te worden "herleid op het feit van gelijke nationale afkomst", maar komt voort uit de "intersubjectiviteit die eigen is aan de praktijk waarin burgers, op basis van gelijkwaardigheid, pogen te komen tot wederzijds begrip".⁴⁶ Gedeelde normativiteit komt dus niet voort uit de gelijksoortigheid van de leden van de gemeenschap, maar ligt al in het feit van hun gemeenschappelijkheid en de eigen rationaliteit daarvan besloten. Aansluitend bij de soevereiniteitsopvatting van Locke, ziet Habermas het recht als middel voor de bestending van die gemeenschappelijkheid. Dat neemt niet weg dat al te grote pluraliteit die normatieve gemeenschappelijkheid in de weg kan zitten. Of "het netwerk van staatsburgerlijke solidariteit intact [blijft]" komt daarmee volgens Habermas af te hangen van de mate waarin het democratische proces "de reële (gebruiks)waarde van individuele vrijheden voor iedereen in gelijke mate veilig stelt" en in staat is de "gaten in de sociale integratie" – die kunnen vallen naarmate de pluraliteit van een gemeenschap toeneemt – te dichten.⁴⁷

Met het ontleden van het idee van culturele eenheid legt Habermas de nadruk van zijn democratietheorie op de processen waarmee een gemeenschap zich als democratie ontwikkelt, dus op het domein van de sociale interactie en communicatie. Deze benadering staat in sterk contrast met het nationalistische top-down perspectief dat democratie benadert vanuit een preoccupatie met de identitaire bodem die iedere politieke gemeenschap zou behoren te onderliggen. Deze nationalistische opvatting van democratie brengt volgens Habermas de problematische neiging mee om politieke meningsverschillen identitair op te vatten en daarom politieke discussies als ethische discussies⁴⁸ te voeren. Dit draagt bij aan het vastlopen van het politieke bedrijf wanneer

⁴⁴ Habermas (1996) 2020, p. 177-178.

⁴⁵ Habermas (1996) 2020, p. 178.

⁴⁶ Habermas (1996) 2020, p. 174-175.

⁴⁷ Habermas (1996) 2020, p. 178-179.

⁴⁸ "In ethische discussies, waarin men reflecteert over zichzelf, willen deelnemers meer duidelijkheid krijgen over hoe ze zichzelf zien als leden van een bepaalde natie, als behorend tot een gemeente of een staat, als bewoner van een regio, enzovoort; over welke tradities ze willen voortzetten; hoe ze willen omgaan met

onverenigbare stellingnames, gebaseerd op divergerende beelden van het volkse zelf, met elkaar botsen. Hoewel hij erkent dat het vinden van een ethisch vergelijk een belangrijke component is van de gemeenschappelijke wilsvorming die het politieke handelen van de gemeenschap en diens recht onderligt, stelt Habermas dat dit daarnaast “een vergelijk van belangen en de vorming van compromissen, ... doelrationele keuze van middelen, ... morele rechtvaardiging, en ... toetsing van juridische coherentie” vergt.⁴⁹ Deze discussietheoretische blik op de democratische procedure erkent zo de complexiteit en het belang van de communicatievoorwaarden die inspraak in de eigen rechtsgemeenschap mogelijk maken. Daarmee is het belang van procedures, fundamentele rechten, en rechtsstatelijke principes – de middelen waarmee de vervulling van deze communicatievoorwaarden bewaakt wordt – stevig in het deliberatieve idee van democratie verankerd. Met zijn aandacht voor de kaders waarbinnen politieke communicatie plaats moet vinden, richt het deliberatieve perspectief zich nadrukkelijk op de analyse van de democratische praktijk en de maatschappelijke processen waarmee de verhouding tussen burger en staat op democratische wijze wordt ingevuld. Dit holistische perspectief op democratie laat zowel de top-down processen die van het politieke leiderschap emaneren als de bottom-up processen vanuit het maatschappelijke bodemleven aan bod komen. Daarmee sluit het goed aan bij het eerder beschreven theoretische perspectief van Voegelin,⁵⁰ waar de wisselwerking in de representativiteitsrelatie tussen burger en staat in zekere zin als symbiose beschreven wordt. Bovendien is het een perspectief waarin juist de sociologisch-analytische lacunes van het nationalistische perspectief onder de loep gelegd worden. Zo is het beter in staat om de rol van politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat te analyseren en biedt het daarvoor een geschikt theoretisch kader waarmee deze verhouding te normeren is.

De functionele voorwaarde voor gemeenschappelijke democratische wilsvorming is door Habermas dan ook anders geformuleerd: dit zou afhangen van de mogelijkheid dat communicatiestromen in een politieke openbaarheid circuleren. Dit zou het mogelijk maken dat “dezelfde thema’s tegelijkertijd een vergelijkbare relevantie verwerven voor een groot [anoniem] publiek”, dat “burgers grote afstanden overbruggen en ertoe aangezet worden om spontaan een bijdrage te leveren”, zodat openbare meningen kunnen ontstaan “die thema’s en stellingnamen ... [zo] samenvoegen dat ze politieke invloed kunnen uitoefenen.”⁵¹ Dit betekent dat democratie zich in deze optiek niet hoeft te beperken tot enkele staten en het nationale niveau, mits er op communicatief vlak sprake is van wijdverbreide internationale netwerken die het circuleren van communicatie in een gedeelde openbaarheid mogelijk maken. De internationalisering van democratie vergt daarmee niet een geïnternationaliseerde versie van het idee van volkssoevereiniteit met bijbehorend internationaal of ‘Europees volk’ als fundament, maar vraagt om post-nationale communicatieve integratie en een politieke openbaarheid die grenzen overstijgt.⁵² Dit deliberatieve perspectief ziet de bestaande grenzen tussen de bestaande openbaarheden niet als obstakels die opgeruimd moeten worden, maar benadrukt juist het belang van structuren die het overstijgen van zulke obstakels voor het aangaan van grenzeloze politieke uitdagingen vergemakkelijken. Omdat het recht en de communicatiestructuren van verschillende

elkaar, met minderheden en met marginale groepen; en in welke soort maatschappij ze willen leven.” Habermas (1996) 2020, p. 75.

⁴⁹ Habermas (1996) 2020, p. 80.

⁵⁰ Voegelin 1952.

⁵¹ Habermas (1996) 2020, p. 200-201.

⁵² Habermas (1996) 2020, p. 201.

gemeenschappen mettertijd zijn toegesneden op hun specifieke historie van politieke uitdagingen, kunnen deze als zodanig zeer waardevol zijn voor het funderen van de besluitvorming van die (nationale, of regionale, of lokale) gemeenschap in de rationaliteit van de democratische wilsvorming van de politieke openbaarheid van die gemeenschap. Het Nederlandse systeem van waterschappen is bijvoorbeeld goed toegerust om de lokaal zeer verschillende uitdagingen op het gebied van watermanagement het hoofd te bieden, maar bijvoorbeeld de bepaling van de maximaal toegestane concentraties aan opgeloste chemicaliën in water vormt een vraagstuk waarvoor het meer voor de hand ligt om de oplossing te zoeken in een politieke openbaarheid die waterschapsgrenzen en zelfs landsgrenzen overstijgt. De formatie van een grensoverstijgende politieke openbaarheid, nodig voor de democratische resolutie van grensoverschrijdende politieke uitdagingen, hoeft niet gericht te worden op het vervangen van subsidiaire politieke openbaarheden (zoals de nationalistische democratieopvatting veronderstelt), maar zou als complement daarbij moeten worden ingericht. Desalniettemin blijft taal voor de grensoverschrijdende politieke openbaarheid die grensoverschrijdende democratie kan funderen een lastig te overkomen barrière. Zoals het Duitse Bundesverfassungsgericht in diens Maastricht-uitspraak stelde, is voor democratie essentieel dat “both the decision-making process ... and the political objectives in each case [are] clear and comprehensible to all, and also that the enfranchised citizen should be able to use its own language in communicating with the sovereign power to which it is subject”. In dit kader wees het Bundesverfassungsgericht bovendien op de verantwoordelijkheid van politieke partijen, pers, en andere publieke actoren die in dit informatieproces gericht op de ontwikkeling van een Europese publieke opinie “both a medium and a factor” zijn.⁵³ Het sluit aan bij de centrale rol die in de deliberatieve democratieopvatting voor politici en politieke partijen is weggelegd.

II: Normatieve analyse

Democratie als deliberatief proces

Maar hoe beziet deze deliberatieve opvatting de democratische praktijk? Hoe verlopen die communicatieve processen waarmee een (rechts)gemeenschap als politieke eenheid kan functioneren – op democratische wijze bovendien? Welke rol hebben politieke partijen in die communicatieve processen te spelen?

Hoewel democratie ook voor Habermas als legitimatiegenerator functioneert, stelt hij dat deze legitimerende werking uitgaat van het idee dat discussies en debatten een rationaliserend effect hebben op de politieke wilsvorming. De vooronderstelling is dat discursieve meningsvorming door deze “cognitieve functie” een meerwaarde zou hebben voor collectieve besluitvorming, door als filter te fungeren voor het samenballen van een breed scala aan feiten, standpunten, en overwegingen en de formatie van meer rationele gemeenschappelijke meningen.⁵⁴ De deliberatieve opvatting van democratie analyseert daarom zowel de structuur van de openbaarheid waarbinnen het proces van meningsvorming plaats moet vinden, als de rol van de verschillende actoren binnen die structuur en hun interacties. Daarbij draait het er om of deze structuur en de interacties daarbinnen ervoor zorgen dat “relevante vraagstellingen, controversiële antwoorden, benodigde

⁵³ BVerfGE 12 oktober 1993 89/155 ‘Maastricht’, zoals vertaald door Wegen et al., Maart, 1994.

⁵⁴ Habermas (2008) 2020, p. 97-98.

informatie en (geschikte) argumenten voor en tegen gemobiliseerd worden; [dat] de [voorgestelde] alternatieven ... argumentatief getoetst en geëvalueerd worden; [en dat] rationeel gemotiveerde stellingnamen voor besluiten die volgens de juiste procedure tot stand zijn gekomen de doorslag geven.”⁵⁵

In een algemene weergave van de moderne (massamediale) politieke openbaarheid van democratische natiestaten onderscheidt Habermas vervolgens drie niveaus van politieke communicatie. Centraal staat het niveau van de geïnstitutionaliseerde debatten in het politieke systeem, waar de bindende politieke beslissingen genomen worden, de praktische uitvoering wordt afgestemd, en daartoe juridische kaders worden uitgewerkt. Daaromheen ligt het niveau van de mediale massacommunicatie, waar allerhande politieke en maatschappelijke actoren en mediafiguren hun meningen met het (passieve) publiek delen. Dit niveau vormt bovendien het politieke brandpunt van de openbaarheid waar het proces van gemeenschappelijke meningsvorming plaatsvindt. Daarnaast bestaat het niveau van de alledaagse communicatie, waarin de persoonlijke meningsvorming van burgers plaatsvindt op basis van hun formele en informele relaties, hun sociale netwerken, en de maatschappelijke bewegingen waartoe zij zich verhouden.⁵⁶

Verschillende actoren hebben in deze communicatieve context een belangrijke rol in het laten slagen van de legitimering van de politieke besluitvorming door openbare discursieve meningsvorming. Voor de bestuurlijke elite betekent dit allereerst dat deze impulsen uit de burgermaatschappij moet kunnen opvangen en verwerken, voordat deze voor heroverweging aan het (kiezers)publiek worden voorgelegd. Daarbij hoort de bestuurlijke elite bovendien relevante thema's en bijdragen in de agenda's van de staatsinstituties te verwerken, daarbij rekening houdend met de geïnstitutionaliseerde processen voor onderhandeling en overleg.⁵⁷ Desalniettemin oefent de bestuurlijke elite met het verwerken en ter heroverweging voorleggen ook een sturende invloed uit, zodat uit de “communicatieve kringloop tussen centrum en periferie ... – als specifieke producten van de openbaarheid – weloverwogen publieke meningen [kunnen] voortkomen”⁵⁸. Zulke publieke meningen kunnen vervolgens dienen als legitiem geldende basis voor democratische politieke besluitvorming. De staat (en de elite die deze bestuurt) heeft daarbij echter bredere maatschappelijke eisen te verwerken dan enkel de preferenties van de kiezers: ook functionele systemen als arbeidsmarkt, gezondheidszorg of onderwijs vergen infrastructuur en uiteenlopende regelingen die hun functioneren mogelijk maken. Deze systeemactoren nemen ook deel aan de meningsvorming door hun standpunten via lobbyisten en andere vertegenwoordigers te delen, net zoals de problemen die zich opdringen namens de burgermaatschappij in de openbaarheid worden vertaald in termen van rechtvaardigheid en nodige actie door belangengroepen, advocaten, intellectuelen etc.⁵⁹

De openbaarheid vormt de arena waarin alle interacties tussen actoren plaats kunnen vinden, waar actoren via het publiek en openbare meningen invloed proberen uit te oefenen op de inhoud van weloverwogen publieke meningen, en daarmee op het concrete uitoefenen van politieke macht. Deze invloed dankt zijn effectiviteit aan de “formele verbinding ... tussen politieke

⁵⁵ Habermas (2008) 2020, p. 118.

⁵⁶ Pijnenburg 2020, p. 16, verwijzend naar Habermas (2008) 2020, p. 114-117.

⁵⁷ Habermas (2008) 2020, p. 118.

⁵⁸ Habermas (2008) 2020, p. 118.

⁵⁹ Habermas (2008) 2020, p. 118-119.

communicatie aan de periferie en de machtsverdeling in de kern van het politieke systeem”, gevormd door de capaciteit van het publiek om als electoraat in verkiezingen hun politieke vertegenwoordigers te kiezen.⁶⁰ Maar dankzij de formele invloed van de periferie komt aan openbare meningen ook informele invloed toe; wie voor zijn politieke positie uiteindelijk afhankelijk is van het oordeel van het publiek, kan het proces van openbare meningsvorming niet minachten zonder daarmee de eigen positie te riskeren. Omdat de besluitvormingskwaliteit gebaat is bij het continue doorlopen van de communicatieve uitwisseling tussen de periferie en de kern van het systeem (waarmee het rationaliserende effect van die uitwisseling kan oplopen), is het democratische belang van deze informele burgerlijke invloed niet te onderschatten.⁶¹ Hoewel burgers slechts sporadisch hun formele rol van kiezer op zich kunnen nemen, waarbij hun invloed algemeen van aard is, is hun informele invloed doorlopend, zij het indirect. Daarnaast wordt langs deze beïnvloedingslijn gerichte invloed uitgeoefend op de besluitvorming rond bepaalde onderwerpen en thema’s, terwijl electorale invloed maar in beperkte mate thematisch gericht kan worden (het uitbrengen van een stem op een bepaalde partij of vertegenwoordiger betekent immers de keuze voor een veelheid aan posities op verscheidene thema’s). Aldus wordt in de mate waarin politici hun gemeenschap representeren (hun representativiteit) vanuit de deliberatieve opvatting naast de formele component een informele component herkend, welke enige gelijkenis vertoont met de materiële component van representativiteit die Baudet in zijn nationalistische opvatting identificeert.⁶² Echter steunt het deliberatieve begrip van informele representativiteit, in tegenstelling tot het nationalistische begrip van materiële representativiteit dat poogt “het gevoel vertegenwoordigd te worden” te vatten,⁶³ een analyse die de normering kan ondersteunen van de rol die politici en politieke partijen spelen in de democratische verhouding tussen burger en staat.

Politici en partijorganisaties in het deliberatief-democratische model

Zoals eerder besproken hebben politici als bestuurders de verantwoordelijkheid om besluitvormingsprocessen te begeleiden, deze naar het publiek te communiceren, en voor de uitvoering. In deze capaciteit behoren zij het politieke lichaam van hun gemeenschap te representeren ten overstaan van hun gemeenschap. Maar naast deze top-down verhouding behoort de politicus ook als vertegenwoordiger in een bottom-up verhouding tot datzelfde politieke lichaam te staan. In de capaciteit van (volks)vertegenwoordiger draagt de politicus de verantwoordelijkheid voor het aansluiten van de besluitvormingsagenda op de gemeenschappelijke politieke uitdagingen, het laten meewegen van relevante openbare meningen in die besluitvorming, en de controle of de uitvoering van besluitvorming aansluit op de gemeenschappelijke politieke doelstellingen. Met de dubbelrol van bestuurder en volksvertegenwoordiger bevindt de politicus zich op het raakvlak van de openbaarheid en het politieke lichaam van de gemeenschap. In deze grensruimte tussen beide systemen behoort in een democratie communicatieve uitwisseling plaats te vinden. Het betekent voor politici dat zij als geleider behoren te fungeren voor het faciliteren van het over en weer van de politieke communicatiestromen tussen staat en burger. Maar politici kunnen zich nooit individueel tot alle burgers verhouden, gezien de massale democratische participatie die het algemene stemrecht met zich meebrengt. Daarom kunnen politici beter functioneren door in een partij met

⁶⁰ Habermas (2008) 2020, p. 120-122.

⁶¹ Habermas (2008) 2020, p. 134-135.

⁶² Baudet 2012, p. 267.

⁶³ Baudet 2012, p. 267.

andere politici in partijen samenwerken om de massa zo goed mogelijk te bedienen. In onderstaand normatief kader zal worden toegelicht hoe het handelen van politici en hun partijpolitieke organisatie hun representativiteit kan bevorderen, zowel in formele als in informele zin.

Allereerst maakt samenwerking van politici thematische specialisatie mogelijk: via een partijnetwerk kunnen politici meeliften op de aansluiting die andere politici hebben bij andere besluitvormingskanalen, waarmee zij gezamenlijk effectiever kunnen zijn dan alleen. Ook in hun functie om als volksvertegenwoordiger de geluiden uit de gemeenschap in de bestuurlijke bovenlaag en besluitvorming gehoord te krijgen (wat de burger diens informele en indirecte invloed verschaft) hebben politici baat bij partijsamenwerking. Immers, wie meer van de maatschappij 'hoort', zal beter in staat zijn relevante geluiden in de openbaarheid op te vangen en te versterken. Maar politici zijn beperkt door het luisterend vermogen van hun eigen communicatieve netwerk, dat enkel op een smaldeel van de gemeenschap zal zijn aangesloten en onmogelijk de kakofonie van de gehele massa zal kunnen verwerken. In een politieke partij kunnen politici niet alleen hun eigen netwerken op elkaar aansluiten, het biedt bovendien de mogelijkheid om met de gemeenschappelijke partijorganisatie een zelfstandig netwerk op te bouwen, wat de gezamenlijke capaciteit voor de communicatie met de massa van vertegenwoordigden verder kan doen toenemen.

Samenwerking in een politieke partij dwingt politici een wederkerige vertrouwensrelatie aan te gaan. Immers, zoals zij een beroep op het netwerk en de informatiepositie van hun collega's willen kunnen doen, moeten zij zelf ook voor hun collega's klaarstaan. Voor een politieke partij moet daarom worden bepaald wat de kaders zijn van de politieke relatie die politici daarin aangaan. Welke opvattingen worden door partijdeelnemers gedeeld, en welke ruimte is er voor afwijkende individuele opvattingen? Van welke beginselen wordt uitgegaan bij de formulering van nieuwe opvattingen? Wat zijn de doelstellingen van de partij? Op welk deel van het electoraat richt de partij zich? Politici moeten een verstandhouding vinden ten aanzien van de persoonlijke politieke autonomie die elk binnen de partij afstaat voor een gedeeld onderling vertrouwen. Daarmee hangt samen dat politici hun onderlinge competitie ten overstaan van het electoraat beperken door de openbaarheid niet langer zelfstandig tegemoet te treden, maar vanuit een partijidentiteit die de interne verstandhoudingen reflecteert.

Het politieke lichaam van de moderne democratische staat bestaat echter niet uit een enkele laag van besluitvorming; in werkelijkheid bestaat het politieke landschap uit een gelaagd netwerk van verschillende bestuursorganisaties waarin de politieke besluitvorming lokaal, regionaal, en nationaal zijn onderverdeeld en elk van die bestuursniveaus een veelheid van politieke deellichamen met corresponderende belanghebbende gemeenschappen bestaat. Het eerder beschreven proces van politieke communicatie tussen burger en staat speelt zich daarmee tegelijkertijd in een complex van verweven openbaarheden af, met op alle lokale, regionale, en nationale raakvlakken van bestuur en maatschappij politici die de communicatie daarmee behoren te faciliteren. Maar waar bestuursorganisaties een formeel systeem optuigen om gezamenlijke politieke uitdagingen in verticale en horizontale bestuursverbanden aan te gaan (art. 135 Gw), moeten politici die zich op een bepaald politiek probleem toeleggen zelfstandig zien te laveren binnen die organisatorische netwerken en hun onderverdeling van besluitvorming. In een partijnetwerk met gelijkgestemde politici die op andere bestuursniveaus of voor andere gemeenschappen actief zijn, zullen politici gemakkelijker informatie over het totaalplaatje van de besluitvorming kunnen vergaren en delen, om daarmee hun rol voor de eigen gemeenschap beter te kunnen vervullen. Zo verbreden politieke

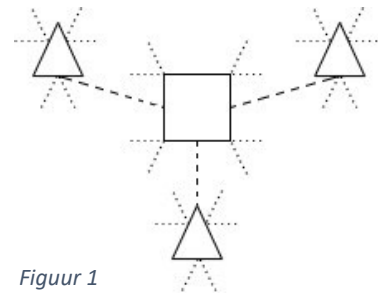
partijen niet alleen het netwerk van de individuele politicus binnen de eigen gemeenschap; partijorganisaties maken het politici makkelijker de organisatorische grenzen van verschillende bestuurs- en gemeenschapsniveaus te overstijgen.

Ook ten aanzien van de vorming van deze verticale netwerklijnen is vereist dat binnen de partijorganisatie een bepaalde onderlinge verstandhouding gevonden wordt, als fundament voor het onderlinge vertrouwen binnen de organisatie en de politieke samenwerking die daarop gebouwd wordt – opnieuw ten koste van de autonomie van politici en de samenwerkingsverbanden op hun eigen bestuursniveau. In deze verticale verhoudingen zijn vooral afspraken over subsidiariteit van groot belang, voor duidelijkheid over de verhoudingen tussen partijonderdelen die op verschillende bestuursniveaus opereren. Zulke verticale partijintegratie gaat ook samen met de aanname van een gedeelde partijidentiteit ten overstaan van het electoraat. De kiezers die voor de verschillende geleidingen van het partijnetwerk de gemeenschappelijke doelgroep vormen, nemen immers op meerdere gemeenschapsniveaus deel aan het electoraat. In lokale verkiezingen worden zij als inwoner van een gemeente aangesproken om in de politiek van die gemeenschap te participeren, in regionale verkiezingen als inwoner van de regio, en in nationale verkiezingen als inwoner van de natiestaat. Aan politici de taak om burgers aan te spreken en hen te mobiliseren om hun formele invloed op verschillende bestuursniveaus te doen gelden. Hoewel de burger autonoom kan kiezen bij het uitbrengen van diens stem, is het aan politici om het belang van die stem in het kader van het bredere politieke conflict en onderlinge machtsverhoudingen tussen politici te plaatsen: dit is immers van groot belang voor het uiteindelijke doorwerken van de machtsverdeling van het electoraat.

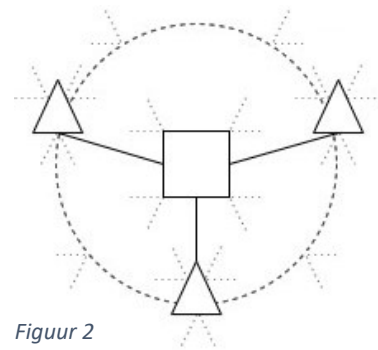
Daarmee wordt de uitoefening van hun formele politieke invloed voor burgers makkelijker wanneer steeds dezelfde partijen hen in verkiezingen tegemoet treden. Dit stelt hen in staat steeds voort te bouwen op de kennis over partijen (en hun plaats in het politieke conflict) die in eerdere verkiezingen is opgedaan. Daarmee vormt de verstandhouding van politici binnen een partij (de partijpolitieke waardenkaders waarmee zij hun partij van interne samenhang voorzien) als partijidentiteit ook een *zelfstandig* aanknopingspunt voor de burger in diens democratische verhouding tot de staat. Partijidentiteiten van politieke partijen gelden als op zichzelf staande politieke ‘persoonlijkheden’, die een prominente plaats opeisen in het politieke bewustzijn van de massa. Het herkennen van dezelfde partijidentiteit op verschillende bestuurs- en gemeenschapsniveaus en de corresponderende lagen van de politieke openbaarheid, maakt het de burger makkelijker om zelf tussen de verschillende lagen van de politieke openbaarheid te laveren.

Politieke partijorganisaties kunnen politici aldus in staat stellen hun dubbele communicatieve functie – enerzijds namens de burger en gericht tot de staat, anderzijds namens de staat en gericht tot de burger – beter te vervullen. Daarbij kan gesteld worden dat het aannemen van een gedeelde partijidentiteit niet alleen van fundamenteel belang is voor de interne bestending van de politieke samenwerking waarmee de communicatieve uitwisseling verbeterd wordt, maar ook een zelfstandige verbetering van de communicatieve uitwisseling in zich bergt. Naast het partijnetwerk kan een deel van de toegenomen communicatieve capaciteit die politici in een politieke partij genieten, worden toegeschreven aan het partijprofiel, dat het politieke collectief voor het publiek herkenbaarder maakt en daarmee vatbaarder voor publieke meningen uit de openbaarheid. Hoe gedeelde partijidentiteit dit effect teweegbrengt is rudimentair weergegeven in figuur 1 en 2, die

twee verschillende politieke netwerken weergeven.⁶⁴ In beide netwerken zijn partijen en politici op verschillende bestuursniveaus en voor verschillende gemeenschappen actief, al verschilt de mate waarin zij met elkaar samenwerken. In figuur 1 behouden de verschillende partijen en politici vergaande autonomie doordat zij samen geen politieke eenheid vormen. Daarmee wordt de uitwisseling die binnen hun netwerk kan plaatsvinden beperkt door ieders eigen verhouding tot het electoraat. Het betekent dat een latente competitie om de aandacht van het publiek voortduurt, die het onderlinge vertrouwen (en daarmee diepere politieke samenwerking en uitwisseling ten bate van de gemeenschap) hindert. In figuur 2 werken de verschillende partijen als politieke eenheid samen. Hoewel de autonomie van de deelnemers hierdoor beperkt wordt, geldt hetzelfde voor hun onderlinge politieke competitie, zodat een onderling vertrouwen kan bestaan dat meer uitgebreide politieke uitwisseling en samenwerking mogelijk maakt. Het vastleggen van de onderlinge verstandhouding en het uitbouwen van een organisatie voor het gemeenschappelijke takenpakket, creëert bovendien een politieke entiteit (naast de onderdelen die het geheel vormen) die een zelfstandige plaats in het proces van politieke communicatie kan opeisen. Daarmee kan gesteld worden dat de communicatieve capaciteit van een politiek samenwerkingsverband groter is dan de som van de capaciteiten van diens deelorganisaties wanneer dit samenwerkingsverband zich met een enkele politieke identiteit tot de burger verhoudt.



Figuur 1



Figuur 2

III: Toepassing

In dit deel van de analyse zullen de conclusies uit het voorgaande normatieve kader worden toegepast voor de beoordeling van de huidige invulling van de democratische verhouding tussen burger en staat, met name de Europese component daarvan. Allereerst wordt summier ingegaan op de bestaande problematiek ten aanzien van de wijze waarop politici formele publieke invloed op de Europese politieke besluitvorming faciliteren, waarvoor een verklaring gezocht wordt in de historische context van de ontwikkeling van representatieve democratie. Dit zal naar voren brengen hoe een nationaal-politieke oriëntatie de formele representativiteit van het Europese bestuursniveau hindert. Vervolgens worden de huidige vormen van partijpolitieke organisatie op het Europese niveau beoordeeld om de nadelige gevolgen hiervan voor de informele burgerlijke invloed op de Europese besluitvorming toe te lichten – welke evengoed aan de nationaal-politieke oriëntatie van politici toegeschreven kunnen worden. Vervolgens worden de transnationale vormen van partijpolitieke organisatie van DiEM25 en Volt toegelicht om te beoordelen in hoeverre deze structuren de informele invloed van de burger op de Europese besluitvorming zouden kunnen bevorderen.

⁶⁴ Legenda: De vormen staan voor partijorganisaties, waarbij verschillen van bestuursniveau worden aangegeven met vormverschillen. De verbindingen tussen de vormen geven de verschillende gradaties van organisatorische eenheid weer. De emanerende stippellijnen vanuit de vormen zijn een weergave van de communicatieve uitwisseling tussen burgers en politici.

Formele burgerlijke invloed en verkiezingen

Europese burgers hebben bij het kiezen van hun nationale vertegenwoordiging allereerst een stem in nationale verkiezingen waar (indirect) de afvaardiging van hun lidstaat in de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie bepaald wordt. Samen met andere nationale staatsafvaardigingen worden in die organen de grote lijnen van de Europese politieke besluitvorming uitgezet. Daarnaast kunnen burgers hun directe afvaardiging op het Europese niveau kiezen in de verkiezingen voor het Europese Parlement, waarmee zij inspraak hebben op de besluitvorming rond de uiteindelijke vormgeving van Europees beleid. Hoewel deze kanalen voor politieke besluitvorming organisatorisch goed op elkaar zijn aangesloten (denk aan de veelgebruikte codecisieprocedure (art. 294 VWEU)) toont Mair in zijn analyse hoe de aansluiting van het electoraat op deze kanalen voor representatie spaak loopt.⁶⁵ Hij stelt dat politieke competitie en conflict in Europa in twee dimensies te ordenen zijn. Aan de ene kant ziet Mair vragen over de oprichting, aanpassing en het territoriale bereik van het Europese politieke systeem en diens wetgeving, de dimensie van 'Europeanisering'; daartegenover staan de vragen over de doorwerking en internalisering van Europees beleid en wetgeving in de lidstaten, de 'functionele dimensie'.⁶⁶ Voor Mair is het probleem dat deze dimensies in de verkeerde verkiezingen worden ingezet voor het inkaderen van de electorale keuze die dan voorligt. Gevolg is dat de politieke posities die het publiek gevraagd wordt te overwegen slecht aansluiten bij de eigenlijke rol die de te verkiezen vertegenwoordigers in de politieke besluitvorming zullen krijgen.⁶⁷ De oppositie ten aanzien van de institutionalisering van Europa komt vooral aan bod in debatten en politieke programma's gericht op het Europese electorale kanaal (de EP-verkiezingen), waar echter niet de relevante constitutionele competentie ligt. Politieke oppositie ten aanzien van de besluitvorming binnen de functionele dimensie wordt vooral in het nationale electorale kanaal geuit, hoewel de politieke autoriteit over deze dimensie juist voor een belangrijk deel bij de representatie op het Europese niveau ligt.⁶⁸ De conclusie die Mair hieruit trekt is hard: "The choices in both channels become increasingly irrelevant to the outputs of the system, and ... citizens constitute virtually no formal constraint on, or mandate for, the relevant policy makers. ... What we see therefore is the absence of effective representation in the European Union political system ... [as] citizens lack ultimate control."⁶⁹ Mair schrijft het falen van democratische representatie in de EU toe aan het politieke leiderschap, wiens keuzes en strategieën een drijvende kracht zijn achter de vorm die het politieke conflict binnen het democratische systeem aanneemt.⁷⁰ Cuyvers sluit zich aan bij de conclusie dat Europese besluitvorming voor de burger lijkt te zijn verborgen, al wijt hij dit meer aan het achterblijven van de nationale democratische structuren bij de rappe uitbouw van Europese besluitvorming dan aan de politici zelf.⁷¹ Hij suggereert om nieuwe verkozen posities in te stellen voor het Europese deel van de politieke besluitvorming in een lidstaat, waarmee het electoraat in (nationale) verkiezingen gemobiliseerd en onderwezen wordt ten aanzien van nationale overwegingen en strategieën in de EU.⁷² Het is een suggestie waarmee de formele burgerlijke invloed

⁶⁵ Mair 2013, p. 103-109.

⁶⁶ Mair 2013, p. 105-107.

⁶⁷ Mair 2013, p. 107-109.

⁶⁸ Mair 2013, p. 108. Zie ook het eerder aangehaalde voorbeeld van het tv-debat tussen Rutte en Baudet voor de EP-verkiezingen van 2019, noot 1.

⁶⁹ Mair 2013, p. 108-109.

⁷⁰ Mair 2013, 109-110.

⁷¹ Cuyvers 2020.

⁷² Cuyvers 2020, p. 123-124.

zou kunnen worden uitgebreid, zoals dat ook door middel van burgerberaden bereikt zou kunnen worden. Dat neemt echter niet weg dat de verantwoordelijkheid in de tussentijd bij politici ligt om hun politieke conflict zo in te kaderen dat zulke veranderingen aan bod komen.

Met de beschrijving van de huidige vorm van democratie als ‘audience democracy’ (toeschouwersdemocratie) biedt de historische analyse van de ontwikkeling van representatieve democratie van Manin⁷³ een perspectief dat de huidige vorm van het politieke conflict kan verklaren, en daarmee inzicht biedt in de herkomst van de gebrekkige formele burgerlijke invloed op Europese besluitvorming. Door structurele veranderingen in het medialandschap zijn politici beter dan voorheen in staat zich direct tot de kiezer te richten, waarmee het belang van de individualiteit van politici (hun imago) is toegenomen ten koste van het electorale belang van politieke programma’s.⁷⁴ Zo bepalen zij voor een belangrijk deel de beeldvorming van de voorliggende electorale keuze, ook doordat zij in de openbaarheid het initiatief kunnen nemen in hun verhouding tot het electoraat en daarbij minder dan voorheen door hun partij gestuurd worden.⁷⁵ Dit perspectief verklaart waarom politici daarbij geneigd lijken zich voor hun positionering vooral richten op de nationale kaders van het politieke conflict – het nationale kiezerspubliek bepaalt hun machtsbasis. Maar het probleem dat de analyse van Mair aan het licht brengt is dat deze preoccupatie met de nationale kaders van het politieke conflict zich lijkt door te zetten wanneer politici burgers juist horen te mobiliseren voor de toepassing van invloed in het kader van het Europese politieke conflict. Doordat dit conflict naar de achtergrond verdwijnt, hindert dit burgers in hun uitoefening van hun formele invloed op de Europese politieke besluitvorming – hen wordt eenvoudigweg de consequenties van hun stem niet goed uitgelegd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat politici in de toeschouwersdemocratie geneigd zijn in te spelen op bestaande maatschappelijke divisies om zich daarbij vervolgens aan ‘de goede kant’ te positioneren en daarmee het vertrouwen van het electoraat te winnen.⁷⁶ Gezien de formatieve invloed van het nationalisme zal het voor politici op een groot deel van het politieke spectrum een riskante strategie lijken om het belang van Europese besluitvorming te verkondigen en Europese meningsvorming invloed toe te kennen. Wie dat wel doet riskeert immers weggezet te worden als een bedreiging voor de nationale autonomie die invloed ‘van buitenaf’ toe wil laten – een graag gebruikt frame in de nationalistisch-populistische retoriek.

Het lijkt een catch-22: politici volgen de nationale politieke oriëntatie van het publiek, waardoor het publiek de nationale oriëntatie van politici volgt. Maar deze voorstelling gaat voorbij aan de verantwoordelijkheid van politici om de realiteit van de politieke besluitvorming proactief naar het publiek te communiceren, dus ook het deel dat zich in de Europese context afspeelt. Als de acteurs in de toeschouwersdemocratie is het aan politici om het Europese deel van het podium nadrukkelijker in de act voor hun thuispubliek te betrekken – zelfs als dat het constante maken van vertaalslagen betekent.

⁷³ Manin 1997.

⁷⁴ Het afgenomen electorale belang van politieke programma’s is ook te verklaren door de grote toename van beleidsterreinen waarbij overheden betrokken zijn, wat het maken van begrijpelijke doch gedetailleerde beleidsprogramma’s bemoeilijkt. Manin 1997, p. 219-221.

⁷⁵ Manin 1997, p. 219-221. In de voorgaande ‘fase’ die Manin afbakent in de ontwikkeling van representatieve democratie vervulden partijen, gebaseerd op bestaande sociaal-maatschappelijke divisies, een centrale rol in de verhouding met het electoraat, waarin de eigen sociaal-maatschappelijke klasse grotendeels de stem van de kiezer bepaalde. Manin 1997, p. 206-218.

⁷⁶ Manin, p. 222-226.

Informeel burgerlijke invloed en vormen van partijorganisatie

Zoals eerder beschreven kan partijpolitieke organisatie de burger in meerdere opzichten helpen in zijn democratische verhouding tot de staat. Echter is Europa in partijpolitiek opzicht een lappendeken. Ook zijn in ieder land dezelfde politieke stromingen te identificeren, politieke partijen uit dezelfde stroming verschillen toch van land tot land. Deze partijpolitieke diversiteit geeft het Europese Parlement een uiterst gecompliceerde samenstelling, daar deze veelheid aan partijen ieder een eigen positie inneemt. Politieke samenwerking, geboren uit de noodzakelijkheid van meerderheidssteun voor eigen voorstellen, maakt de politieke verhoudingen in het EP nog enigszins overzichtelijk. Dit overzicht lijkt echter beperkt te blijven tot insiders, nu de verstandhoudingen die deze samenwerking onderliggen nauwelijks bij het kiezerspubliek worden uitgedragen.

Parlementaire groepen en Europartijen

De voornaamste samenwerkingsvorm is die van de parlementaire groep (ook wel 'fractie'). Dit zijn verbanden van minimaal 23 leden waarin op zijn minst een kwart van de lidstaten is vertegenwoordigd, waarbij alle leden verklaren dezelfde politieke affiniteit⁷⁷ te hebben en een gemeenschappelijke verklaring onderschrijven (art. 33 Reglement van het Europees Parlement (hierna 'Reglement')). Parlementaire groepen zijn in belangrijke mate geïntegreerd in het functioneren van het EP, wat ten koste gaat van Europarlementariërs die ongebonden blijven; deze zijn bijvoorbeeld bij de toewijzing van spreektijd in het nadeel.⁷⁸ Ook de gespecialiseerde subcommissies van het EP zijn in belangrijke mate op parlementaire groepen ingesteld. Hoewel het recht op actieve deelname aan de verschillende commissies onafhankelijk is van fractielidmaatschap (art. 5(4) Reglement), bestaat binnen elke commissie een coördinatorenoverleg waarin over de interne gang van zaken wordt besloten. Hierin kunnen parlementaire groepen een van hun commissieleden aanwijzen, terwijl ongebonden Europarlementariërs van deelname uitgesloten zijn.⁷⁹ De functionele integratie van parlementaire groepen in subcommissies leidt tot pragmatische politieke afwegingen: omdat EP-leden zich simpelweg niet in alle onderwerpen kunnen verdiepen, is het gebruikelijk dat zij hun stem te baseren op het oordeel van fractiegenoten die dat binnen de betreffende commissies wel hebben gedaan. Het is een keuze die vooral afhangt van verwachtingen over de aandacht die het onderwerp genereert en de mogelijkheid van conflict bij de plenaire behandeling ervan; is hier geen sprake van dan wordt veelal meegestemd met het oordeel van specialisten binnen de fractie.⁸⁰ De gebruikelijkheid dat politici met hun groep meestemmen toont hoe parlementaire groepen een zekere mate van politieke samenwerking faciliteren, al laat het feit dat EP-leden vaak afwijken van de specialistische lijn wanneer deze lijn ingaat tegen de nationale belangen van de eigen lidstaat zien hoe deze samenwerking beperkt is.⁸¹ Het geeft weer hoe de deelname aan parlementaire groepen eerder lijkt te worden ingegeven door de noodzaak van politieke afstemming, niet door een behoefte aan politieke samenwerking. Het moment waarop

⁷⁷ De toepassing van dit criterium vindt plaats met een negatieve interpretatie: slechts in gevallen wanneer EP-leden ontkennen dezelfde politieke affiniteit te hebben is geen sprake van een parlementaire groep. Settembri 2004, p. 168.

⁷⁸ Tilindyte 2019, p. 4.

⁷⁹ Ongebonden leden worden wel door een deelnemende secretaris van de uitkomsten van dit overleg op de hoogte gesteld (art. 214 Reglement).

⁸⁰ Roger & Winzen 2015.

⁸¹ Roger & Winzen 2015, p.400-402.

parlementaire groepen (en hun politieke programma) geformeerd worden illustreert dit – het vindt pas ná de vaststelling van de uitslag van de EP-verkiezingen plaats.

Naast deze samenwerkingsvorm voor (vertegenwoordigers van) politieke partijen in het EP, werken politieke partijen ook samen binnen Europese politieke partijen (ook wel ‘Europartijen’). Om als Europese politieke partij aangemerkt te worden, is vereist dat een partij (of daaraan deelnemende (nationale) politieke partijen) in tenminste een kwart van de lidstaten verkozen vertegenwoordigers heeft in het Europese Parlement, in nationale parlementen of in regionale parlementen en vergaderingen, of dat voor een partij (of daaraan deelnemende (nationale) politieke partijen) in tenminste een kwart van de lidstaten drie procent van de stemmen is uitgebracht bij de meest recente EP-verkiezingen (art. 3 lid 1 sub b Verordening (EU, Euratom) 1141/2014). De status van Europese politieke partij brengt Europese rechtspersoonlijkheid met zich mee, waarmee de partij zich in alle lidstaten als rechtspersoon erkend wordt en daarmee voor financiering in aanmerking kan komen. In de analyse van Hanley zijn Europartijen vooral te bezien als vehikel voor uitwisseling en samenwerking tussen gelijkgestemde nationale partijen, maar niet als organisaties met een zelfstandige positie in de Europese politieke arena.⁸² Omdat (nationale) politieke partijen zelfstandig zijn en eigen middelen genereren, zijn zij als politieke actor óók zelfstandig en in belangrijke mate gericht op hun zelfpreservatie. De resulterende hang naar controle van hun politiek-maatschappelijke omgeving zou, in het door toenemende Europese integratie veranderende politieke landschap, betekend hebben dat nationale partijen hun activiteiten ook tot het transnationale niveau moesten uitbreiden.⁸³ Deze hang naar zelfpreservatie en autonomie verklaart de beperkte politieke rol van Europartijen: partijautonomie is immers slecht te verenigen met een centrale structuur die partijdiscipline kan opleggen.⁸⁴ Deze hang naar autonomie bleek duidelijk in 2014, toen naast de nationale campagnes voor het eerst ook campagnes liepen voor door Europartijen voorgedragen Spitzenkandidaten voor het Commissievoorzitterschap: partijen richtten zich op de eigen campagnes en bleven veelal stil over de gemeenschappelijke kandidaten van hun Europartij.⁸⁵ Ondanks dat in Europartijen een politieke verstandhouding tussen lid-partijen bestaat, profileren Europartijen zich dus niet zelfstandig voor de kiezer; hierin blijven de lid-partijen autonoom.

Hoewel homogeniseringsprocessen in Europartijen net zoals in parlementaire groepen de standpunten van lid-partijen zullen beïnvloeden, wordt samenwerking en uitwisseling door partijautonomie beperkt. Evengoed wordt in parlementaire groepen een politieke verstandhouding gevonden, maar beperkt zelfstandige profilering de diepgang van de uitwisseling en samenwerking. Daarmee raakt de band met de kiezer in deze vormen van partijpolitieke organisatie vertroebeld door de samenwerkingsverbanden waarin politici op het Europese niveau hun uiteindelijke positionering ten aanzien van de besluitvorming bepalen. Dat de representativiteit van EP-leden door de verschillende samenwerkingsvormen en de samenloop daarvan vermindert, blijkt ook uit het feit dat de deelname van Europartijen aan parlementaire groepen gebruikelijk is. Het komt veelvuldig voor dat EP-leden, uitkomend voor een nationale politieke partij, die weer lid van een Europartij is, deelnemen aan een parlementaire groep – terwijl hun kiezers vrijwel alleen met het nationale

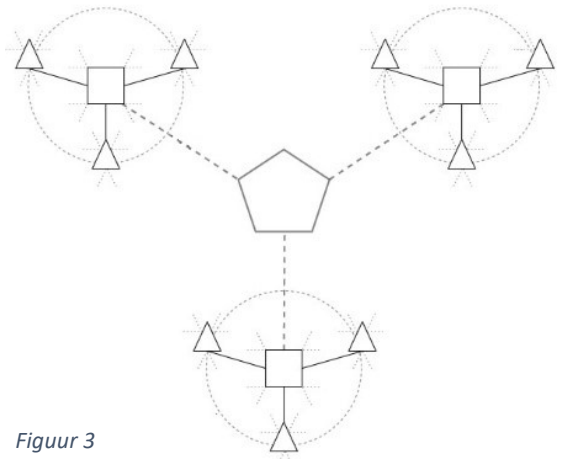
⁸² Hanley 2014.

⁸³ Hanley 2014, p. 591-593.

⁸⁴ Hanley 2014, p. 594.

⁸⁵ Braun & Schwarzbözl 2019, p. 441.

partijprofiel bekend zijn. Buiten bereik van de burger, worden als het ware vóór het raam op de daadwerkelijke politieke besluitvorming (dat van zichzelf al weinig doorzichtig is), óók nog de gordijnen van bovenationale partijcoalitievorming getrokken. De tussenstap van bovenationale partijcoalitievorming maakt de verbinding tussen de burger en diens politieke vertegenwoordiging op Europees niveau een indirecte. Het is weergegeven in figuur 3: het behouden van de partijidentiteiten die de politieke samenwerking in de gelaagde nationale politieke context optimaliseren (zie ook figuur 2), beperkt op Europees niveau de samenwerking tussen verschillende



Figuur 3

partijorganisaties. De autonomie die het mogelijk maakt de eigen (nationale) partijidentiteit uit te dragen, beperkt immers op het Europees niveau het vertrouwen dat partijen in elkaar kunnen hebben – hun verschillende nationaal-politieke belangen maken hun gedrag op Europees niveau voor elkaar onvoorspelbaar. Bovendien blijft de grensoverstijgende Europese politieke openbaarheid (waarmee op het Europese bestuursniveau communicatieve uitwisseling met de burger tot stand zou moeten komen om volgens het deliberatieve model van democratie te kunnen spreken) buiten het bereik van de burger, die alleen op nationaal niveau wordt aangesproken. Het ontbreken van bekendheid en directe communicatieve banden met de bovenationale politieke partijorganisaties op het Europese niveau bemoeilijkt de burgerlijke aansluiting bij de Europese politieke openbaarheid, die al door linguïstische en culturele grenzen gehinderd wordt, nog verder. Het toont hoe de wijze waarop op het Europese niveau invulling wordt gegeven aan de rol van politici en politieke partijen de informele publieke invloed van burgers op de politieke besluitvorming in de weg staat. Uit het belang dat in deze organisatievormen wordt gehecht aan politieke autonomie op het nationale niveau, is de nationaal-politieke oriëntatie van politici opnieuw als schuldige aan te wijzen.

DiEM25 en Volt: Gradaties van transnationalisme

Waar de meeste politici hun rol lijken te benaderen vanuit een preoccupatie met het nationale podium en de nationale kaders van het politieke conflict, gaan de politieke bewegingen DiEM25 en Volt Europa nadrukkelijk uit van andere democratisch-politieke logica. De organisaties identificeren zich nadrukkelijk als grensoverschrijdende, paneuropese politieke bewegingen, die vanuit een Europees politiek bewustzijn de nadruk leggen op het transnationale karakter van hun politieke netwerk. Desalniettemin bestaan er onderhuidse verschillen tussen beide bewegingen, die op het eerste gezicht overeen lijken te in hun paneuropeanisme. Maar hoe vullen deze organisaties dit in? Wat betekent dit voor hun organisatorische structuur en de wijze waarop zij de burger benaderen? En bovenal, vormen deze innovaties mogelijk de basis voor een verbeterde vervulling van de rol die politici en politieke partijen spelen in de Europese democratische verhouding tussen burger en staat?

Sinds de oprichting in 2016 afficheert DiEM25 zichzelf als een beweging die erop gericht is om de democratische principes, die door de Europese machthebbers verloochend zouden zijn, als uitgangspunt van de Europese burgersamenleving te herstellen.⁸⁶ Terugkerend thema in het met

⁸⁶ Er wordt hier gerefereerd naar de Nederlandse versie van het manifest van DiEM25, die sindsdien offline is gehaald. De (nieuwe versie) van het Engelse manifest is te vinden op: <https://diem25.org/manifesto-long>.

stroomkritiek doorspekte manifest is dat het project van Europese politieke samenwerking vooral ten goede is gekomen aan een economische elite, die door de beïnvloeding van de bovennationale besluitvorming erin kon slagen de democratische waarborgen van het nationale niveau te omzeilen. DiEM25 ziet het daarom als zijn missie om “het volk” te organiseren om “de verenigde oligarchie”, die Europa zou zijn komen te regeren, omver te werpen.⁸⁷ De centrale politieke innovatie van de beweging is dat “elk beleid, zelfs als het specifiek is voor één regio of land, wordt beslist door een pan-Europese stemming van alle leden”, waarmee de organisatie het karakter krijgt van een “unitaire, transnationale beweging”.⁸⁸ De organisatie van de politieke arm van de beweging, MERA25, is gestoeld op hetzelfde unitaire transnationalisme, wat inhoudt dat de partij beoogt als één enkele transnationale politieke partij te opereren, ondanks de nationale juridische barrières in Europa die verhinderen dat eenzelfde partij aan verschillende electorale systemen kan deelnemen. De consequentie van dit unitarisme is dat de politieke autonomie van de ‘electorale vleugels’ op de nationale en lokale niveaus beperkt is tot de kaders waarmee in de ‘all-member-votes’ is ingestemd.⁸⁹ Vanuit het belang dat de politieke en organisatorische coherentie bewaard blijft, behoudt het centrale ‘Coordinating Collective’ van DiEM25 zelfs de mogelijkheid om MERA25 te ontbinden (met instemming van een all-member-vote) wanneer diens principes en beleid niet langer bij de beweging aansluiten.⁹⁰ Ook de Europese en nationale kandidatenlijsten van MERA25 zijn aan een all-member-vote onderhevig, zodat de electorale invloed van leden van DiEM25 het nationale niveau in meerdere opzichten kan overstijgen.⁹¹ Desalniettemin wordt de leden van DiEM25 verzocht verantwoordelijk om te springen met hun transnationale invloed: “naturally, members are encouraged to vote only when they are familiar with the candidates and the specific country’s political environment.”⁹² De aansporing vormt een zeldzame erkenning van de nationale specificiteit waar DiEM25 verder vanuit unitair transnationalisme van wegblijft.

Al vanaf de strategisch gekozen oprichtingsdatum van 29 maart 2017 profileert Volt zich als verklaard voorstander van het verenigde Europa dat de Britten diezelfde dag verklaren te zullen verlaten.⁹³ Omdat Europa zou zijn vastgelopen op de oude nationale politieke tegenstellingen, die juist de samenwerking zou hinderen nodig om het hedendaagse tempo van maatschappelijke verandering bij te kunnen benen, stelde Volt zich het ambitieuze doel de wijze waarop politiek bedreven wordt fundamenteel te veranderen.⁹⁴ Volt is allereerst een transnationale en paneuropese politieke beweging die zich volgens diens Charter richt op de vorming van “a pan-European, progressive political force, built upon national-level progressive parties”.⁹⁵ Om dit doel te bewerkstelligen is Volt Europa opgericht, een internationale vereniging zonder winstoogmerk naar

⁸⁷ Zie noot 86.

⁸⁸ Zie noot 86.

⁸⁹ ‘Election or Referendum Participation Guidelines’ *diem25.org*.

⁹⁰ ‘MERA25 – Not Just Another Political Party – Model, Principles and Pathway’, *diem25.org*. Of deze bevoegdheid van toepassing kan zijn op individuele lokale, regionale of nationale partijorganisaties van MERA25 of uitsluitend op het transnationale partijgeheel is niet gespecificeerd.

⁹¹ ‘MERA25 – Not Just Another Political Party – Model, Principles and Pathway’, *diem25.org*. Lokale of regionale kandidatenlijsten worden door MERA25 ontwikkeld.

⁹² ‘Organising Principles’, *diem25.org*.

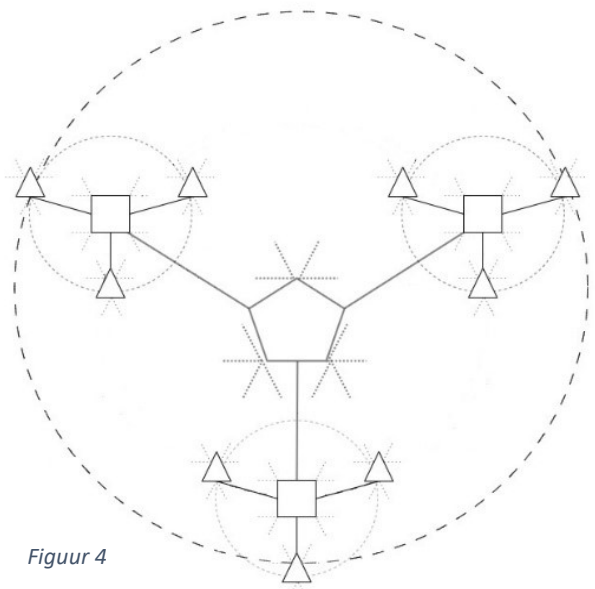
⁹³ ‘Ons verhaal’, *voltnederland.org*.

⁹⁴ Er wordt hier gerefereerd naar het Volt Charter, die als Annex B in de statuten van Volt Europa wordt genoemd maar daar niet is bijgevoegd. De hier gebruikte eerdere versie van de Statuten, waarbij deze Annex nog wel bijgevoegd zat, lijkt ook offline te zijn gehaald.

⁹⁵ Zie noot 94.

Belgisch recht, die zichzelf het statutaire doel heeft gesteld om zich op termijn te registreren als Europartij volgens Verordening (EU, Euratom) 1141/2014 (art. 3 Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.). Hoewel Volt Europa zich onder andere inzet voor de ontwikkeling van “a strengthened European identity, complementary to the national and local ones” (art. 3 Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.) lijkt de eigen partijstructuur het voornaamste middel te zijn tot het doel van noodzakelijke politieke veranderingen. Volt Europa bestaat zelf uit nationale lid-partijen zoals Volt Nederland, die op hun beurt de doelen van de beweging Volt onderschrijven (art. 5a lid 2 sub iii Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.). Alle leden van lid-partijen zijn automatisch ook lid van Volt Europa (art. 5a lid 2 sub ii Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.), waarmee zij in ledenvergaderingen kunnen stemmen over het politieke programma dat het bestuur voordraagt (art. 3 Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.). Bovendien kunnen leden actief meewerken aan het opstellen van het programma.⁹⁶ Het politieke programma van Volt Europa is vervolgens leidend voor het programma van de nationale en lokale afdelingen (dat op dezelfde wijze door het bestuur ter instemming wordt voorgedragen aan de leden (art. 9 Statuten Volt Nederland)). Hoewel dit programma niet mag afwijken van of ingaan tegen de geest van het programma zoals dat Europees is vastgesteld (art. 5a lid 1 sub iii Statutes Volt Europa A.I.S.B.L.), blijft daarmee de mogelijkheid bestaan om dit Europese politieke programma op nationaal of lokaal niveau verder te concretiseren of zelfs uit te breiden met nieuwe voorstellen.⁹⁷

Vergeleken met de gebruikelijke vorm van politieke partijorganisatie lijkt het transnationalisme van beide partijen meer ruimte te bieden aan partijsamenwerking boven het nationale niveau. De gedeelde politieke identiteit biedt voor deelnemende politici de basis voor een onderlinge verstandhouding die zich niet beperkt tot de vorming van gezamenlijke politieke daadkracht, maar die ook de gezamenlijke bepaling van standpunten, inhoudelijke beleidsvoorstellen en electorale strategieën, etc. mogelijk maakt. Binnen het organisatorische netwerk zal de uitwisseling tussen politici uit verschillende lokaliteiten en de verspreiding van ideeën bovendien makkelijker verlopen, nu de interne overbrugging van partijverschillen niet langer nodig is – al blijft taal een barrière. In figuur 4 is weergegeven hoe de verschillende organisatieniveaus in de transnationale organisatievorm – als die van DiEM25 en Volt – als politieke eenheid samenwerken. De autonomie van de lagere organisatieniveaus is beperkt, maar daarmee worden de verschillende delen van de organisatie voor elkaar meer voorspelbaar zodat ook op Europees niveau hoogontwikkelde samenwerking mogelijk wordt. Op eenzelfde manier als in figuur 2 komt daarmee een zelfstandige politieke entiteit tot stand die een zelfstandige plaats in het proces van politieke communicatie opeist, en daarbij de burger (in tegenstelling tot de organisatievorm zoals weergegeven in figuur 3) in het Europese niveau van de politieke openbaarheid betreft. Daarmee lijkt deze transnationale vorm van partijsamenwerking een goede basis voor een verbeterde invulling van de verhouding democratische verhouding tussen



Figuur 4

⁹⁶ ‘Policy Portfolio. All our policies in one place’, volteuropa.org.

⁹⁷ ‘Policy Portfolio. All our policies in one place’, volteuropa.org.

burger en staat. Echter onthult een nadere analyse dat de democratieopvattingen van deze transnationale organisaties maar tot op zekere hoogte deliberatief lijken te zijn, waarmee een ander risico voor de Europese democratische verhouding tussen burger en staat naar voren komt.

De affiniteit met deliberatieve ideeën is terug te herkennen in de aandacht van beide organisaties voor democratische bottom-up processen zoals burgerberaden en het faciliteren van vergaande inhoudelijke ledeninspraak op hun politieke programma. Deze deliberatieve opvattingen lijken echter enkel te worden toegepast in het denken over democratische procedures, niet in het denken over de grenzen tussen nationale en Europese democratische politiek. Dat treedt minder sterk naar voren in het transnationalisme van Volt, waarin op basis van subsidiariteit een zekere ruimte is voor nationale en lokale politieke onafhankelijkheid, dan bij het transnationalisme van DiEM25, waar het unitarisme van de all-member-votes de nationale en lokale politieke onafhankelijkheid wezenlijk kan beperken. DiEM25 lijkt in te zetten op de totstandkoming van een exclusief Europees politiek bewustzijn, wat zich vertaalt in een zeker anti-nationalisme (het uitbreiden van democratie op het regionale niveau zou het nationale niveau zelfs overbodig maken) en het exclusieve gebruik van Engels in alle geledingen van de partij (wat de beweging op afstand plaatst van het (aanzienlijke) deel van de Europese bevolking dat het Engels niet machtig is).⁹⁸ Het idee dat de Europese burgergemeenschap als één wil en kan samenkomen voor de articulatie van een nieuw Europees politiek lichaam dat niet uit gaat van de lidstaten lijkt ver gezocht. Toch komt hetzelfde idee ook terug in de federale visie van Volt: “the creation of a (sovereign) European people requires the integration of the currently separate peoples of the Member States into a single one.”⁹⁹ Het idee dat Europese democratie alleen kan gedijen wanneer de bestaande multinationale complexiteit wordt vervangen, is in wezen de toepassing van de eerder besproken nationalistische democratieopvatting op het Europese niveau. De deliberatief-democratische opvatting wijst juist in de richting van het overstijgen van de nationale grenzen van democratie vanuit de bestaande kaders van democratie. Deze opvatting lijkt eerder gericht op de bovennationale uitbouw van bestaande politieke structuren en organisaties en het aansluiten daarvan op een bovennationale politieke openbaarheid – waar de transnationale vorm van partijorganisatie aan lijkt bij te kunnen dragen.¹⁰⁰ De Europese uitwerking van de nationalistische democratieopvatting vergt dat de bestaande democratische structuren sterk vervormd worden. Daarmee miskent deze Europees-nationalistische denktrant de waarde van de lange, pluriforme geschiedenis van de ontwikkeling van democratie in de Europese lidstaten, waarbij in verschillende nationale kaders verschillende politieke en juridische structuren zijn gegroeid met eigen, daarop toegespitste, politieke openbaarheden daaromheen. Er bestaan al democratische systemen die goed zijn aangepast aan de eigenaardigheden van verschillende nationale politieke uitdagingen – het vervangen van deze structuren, ook al bemoeilijken die bovennationale democratische samenwerking, zou een verlies betekenen voor de burger in diens democratische verhouding tot de staat. Het laat de gebreken zien van de nationalistische democratieopvatting, die bij toepassing op het nationale niveau leidt tot het voorbijgaan aan het belang van bovennationale democratische structuren, maar bij toepassing op het bovennationale niveau juist het voorbijgaan aan het belang van nationale democratische structuren met zich meebrengt.

⁹⁸ Císar & Weisskircher 2021, p. 41-43 en p. 49-50.

⁹⁹ Volt Europa 2022.

¹⁰⁰ Habermas (1996) 2020, p. 200-201.

Conclusie

Deze scriptie heeft zich gericht op de beoordeling van verschillende vormen van partijpolitieke organisatie op het Europese niveau. Om dit mogelijk te maken is de rol van politici en politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat in verschillende stappen geanalyseerd. Allereerst is de machtsrelatie tussen burger en staat aan de hand van verschillende opvattingen over soevereiniteit besproken, voordat aan de hand van de representatietheorie van Voegelin werd ingegaan op de interne relaties binnen een politieke gemeenschap. Vervolgens is nader stilgestaan bij verschillende opvattingen over de functionele voorwaarden van democratie, waarbij de opvatting dat nationale identiteit als vereiste geldt als oppervlakkig werd afgewezen voor de deliberatieve opvatting, waarin de democratie afhankelijk is gesteld van de mogelijkheid van het circuleren van politieke communicatie in de openbaarheid en het bestaan van de procedurele waarborgen dat deze communicatie in de politieke besluitvorming wordt meegenomen.

Op basis van het deliberatieve model van democratie is vervolgens een norm gesteld ten aanzien van de rol die politici en politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat behoren te spelen, welke vervolgens is toegepast in de beoordeling van de gebruikelijke vorm van politieke partijorganisatie op het Europese niveau en de nieuwe transnationale vormen van DiEM25 en Volt. Aan de hand van deze beoordeling is vervolgens beschreven hoe de nationaal-politieke preoccupatie van politici en partijen de democratische verhouding van de burger tot het Europese niveau van politieke besluitvorming hindert.

Ten slotte werd duidelijk gemaakt dat hoewel transnationale vormen van partijpolitieke organisatie mogelijkwijs een verbeterde invulling van de rol van politici en politieke partijen in de democratische verhouding tussen burger en staat inhouden (met name ten aanzien van de informele burgerlijke invloed op Europese besluitvorming) deze benadering ook de miskennis van de waarde van het nationale democratische niveau mee leek te brengen vanuit een Europees-nationalistische nadruk op een Europese politieke identiteit.

Daarmee is te concluderen dat de democratische verhouding tussen burger en staat het meeste gebaat is bij een niet-identitaire benadering van democratische politiek. In plaats daarvan lijkt een benadering nodig met oog voor de voorwaarden van openbare politieke communicatie en het belang van inspraak van onderaf als waarborg voor de menselijke pluraliteit.

Literatuurlijst

ALDE 2018

Alliance for Liberals and Democrats in Europe, 'Freedom, opportunity, prosperity: the Liberal vision for the future of Europe', Madrid 2018.

Alonso 2019

S. Alonso, 'Campagne werd strijd om aandacht', *NRC Handelsblad* 23 mei 2019.

Baudet, 2012

T. Baudet, 'De aanval op de natiestaat', Prometheus, Amsterdam 2012.

Braun & Schwarzbözl 2019

D. Braun & T. Schwarzbözl, 'Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections', *Journal of European Public Policy*, 2019/26:3, p. 428-445.

Cuyvers 2020

A. Cuyvers, 'Brexit and the Real Democratic Deficit : Refitting National and EU Democracy for a Global Reality', in A. Ellian & R. Blommestijn (red) *Reflections on Democracy in the European Union*, Eleven International Publishing 2020, p. 105-126.

Císar & Weisskircher 2021

O. Císar & M. Weisskircher, 'Left-Wing Social Movements Between Strong European Identities and the Challenges of Transnational Activism: The Case of DiEM25', in : P. Blokker, (red) *Imagining Europe. Transnational contestation and civic populism*, Palgrave 2022, p. 33-57.

D66 2019

Democraten '66, 'In Europa maken we de toekomst', Zaandam 2019.

Fukuyama, 2018

F. Fukuyama, 'Identiteit: waardigheid, ressentiment en identiteitspolitiek', Amsterdam/Antwerpen: atlas contact 2019 (vertaling)

Guérot, 2017

U. Guérot, 'Red Europa! Waarom Europa een republiek moet worden', Atlas Contact, Amsterdam/Antwerpen: 2017.

Hanley 2014

D. Hanley, 'Outside their comfort zone? National parties, European Parliament Groups and transnational parties', in: J. M. Magone (red) *Routledge Handbook of European Politics*, London: Taylor & Francis Group 2014, p. 590-607.

Habermas, 1996 (2020)

J. Habermas, 'Drei normative Modelle der Demokratie', vertaald door L. Pijnenburg in: *Jürgen Habermas: over democratie (h.2)*, Amsterdam: Boom 2020.

Habermas, 2008 (2020)

J. Habermas, 'Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie', vertaald door L. Pijnenburg in: *Jürgen Habermas: over democratie (h.3)*, Amsterdam: Boom 2020.

Habermas, 1996 (2020)

J. Habermas, 'Inklusion – Einbeziehen oder Einschliessen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie', vertaald door L. Pijnenburg in: *Jürgen Habermas: over democratie (h.5)*, Amsterdam: Boom 2020.

Hobbes 1651

T. Hobbes, *Leviathan*, 1651; Oxford University Press, 1996.

Locke 1690

J. Locke, *Two Treatises of Government*, 1690; Hackett Publishing Company Inc., 2016.

Mair, 2013

P. Mair, 'Ruling the void: the Hollowing of Western Democracy', London: Verso 2013.

Manent 1997

P. Manent, 'Democracy without nations?' *Journal of Democracy* 1997/8:2, p. 92-102

Manin, 1997

B. Manin, 'The Principles of Representative Government', Cambridge: Cambridge University Press 1997.

Pijenburg 2020

L. Pijenburg, 'Jürgen Habermas: over democratie', Amsterdam: Boom 2020.

Roger & Winzen 2015

L. Roger & T. Winzen, 'Party groups and committee negotiations in the European Parliament: outside attention and the anticipation of plenary conflict', *the European Journal of Public Policy* 2015/22:3, p. 391-408.

Rustow 1970

D. Rustow, 'Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model', *Comparative Politics* 1970/2:3, p. 337-363.

Settembri 2004

P. Settembri, 'When is a group not a political group? The dissolution of the TDI in the European Parliament', *Journal of Legislative Studies* 2004/10(1), p. 150-174.

Tilindyte 2019

L. Tilindyte, *Rules on political groups in the EP* (Briefing EPRS), Brussel: European Parliamentary Research Service 2019.

VVD 2018

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, 'Focus en Lef: voor een sterk Nederland in een veilig Europa', 2018.

Voegelin 1952

E. Voegelin, 'The New Science of Politics: An Introduction', Chicago: The University of Chicago Press 1987.

Volt Europa 2022

Volt Europa, 'Provisions for a European Constitution', 2022.

Statutes Volt Europa A.I.S.B.L., 16-12-2022, <https://www.volteuropa.org/legal>.

Statuten Volt Nederland, kvk nr. 71977228, 25-5-2020, <https://voltnederland.org/statuten-en-jaarverslagen>.