

## Commentaar

# Democratie als heteronome autonomie?

Hans Lindahl\*

Mede namens de redactie van *R&R* wil ik bij dezen Maurice Adams en Ronald Janse hartelijk bedanken voor de grote betrokkenheid en energie waarmee zij zich in de laatste jaren voor het tijdschrift hebben ingezet. Per 1 januari jl. zijn zij door Wouter Veraart en mij opgevolgd als respectievelijk secretaris en voorzitter van de redactie. Veel dank ook aan Wouter Veraart voor zijn inspanningen als recensieredacteur; hij wordt in deze functie opgevolgd door Jonathan Soeharno.

In zijn commentaar in *R&R* 2006/2 stelde Thomas Mertens de vraag waar wij naartoe gaan, na het Nederlandse referendum rondom de Europese grondwet.<sup>1</sup> Bijna twee jaar later lijken de regeringen van de lidstaten zijn pleidooi voor een doorzetting van het Europees integratieproject conform de algemene lijnen van de mislukte grondwet krachtig te bevestigen. Het Herzieningsverdrag is nu door de regeringsleiders van de lidstaten goedgekeurd en het ratificatieproces is aardig op gang gekomen, wat niet uitsluit dat ook het Herzieningsverdrag schipbreuk lijdt als gevolg van het Ierse referendum of een andere calamiteit. In ieder geval lijkt het mij zinvol om opnieuw naar de stand van zaken van het Europese integratieproces te kijken. Aanleiding hiervoor is het advies waarin de Nederlandse Raad van State onder meer op de vraag ingaat in hoeverre het Herzieningsverdrag het karakter van een grondwet heeft.

Het op 12 september 2007 uitgebrachte advies heeft de nodige ophef veroorzaakt. In dit commentaar wil ik niet zozeer op de vraag ingaan in hoeverre de Raad van State zich – terecht of onterecht – op politiek terrein heeft begeven, maar veeleer op de achterliggende vraagstukken die dit advies

\* Hoogleraar rechtsfilosofie, Universiteit van Tilburg. Met dank aan Bart van Klink en Wouter Veraart voor hun taalkundige verbeteringen van en inhoudelijke commentaar op dit redactioneel.

1 Thomas Mertens, 'Na het referendum: waar gaan wij naartoe?', *R&R* 2006/2, p. 91-98.

oproept, en die enigszins uit beeld zijn gebleven in het publieke debat over het advies. Die vraagstukken betreffen in eerste instantie de noties ‘grondwet’ en ‘staat’. Het begrippenkader dat de Raad van State in zijn advies hanteert, is duidelijk ongeschikt om het Europese integratieproces en zijn verhouding tot de afzonderlijke lidstaten adequaat te bevatten. Bovendien biedt dit begrippenkader onvoldoende oriëntatie op de normatieve vraagstukken die deze verhouding oproept. De Raad van State legt wel de vinger op de zere plek:

‘De vraag is dan ook niet of de democratische rechtsstaat moet worden verdedigd via Europese samenwerking, maar welke democratische rechtsstaat en binnen welke Europese democratische rechtsorde.’<sup>2</sup>

De fundamentele vraag waarmee de Raad van State worstelt, is welke betekenis begrippen zoals grondwet, staat, volk en volkssoevereiniteit, nog hebben in het licht van het Europees integratieproces. Omdat de rechtstheorie een belangrijke rol heeft gespeeld – en nog steeds speelt – in het kritisch doordenken van het begrippenkader van de rechtsdogmatiek, is de genoemde moeilijkheid ook een rechtstheoretische. De vraag die het advies van de Raad van State oproept, is dus deze: welke conceptuele vernieuwing moeten de staatsrechtelijke dogmatiek en de rechtstheorie nastreven om descriptief en normatief vat te krijgen op de verhouding tussen de EU en haar lidstaten? De beantwoording van deze vraag gaat uiteraard ver buiten het bestek van dit commentaar; ik beperk mij in het volgende tot het doen van enkele suggesties over de wenselijkheid van conceptuele vernieuwing op het bovenomschreven terrein.

Wie het advies zorgvuldig leest, komt snel op het spoor van een interne spanning in de redenering van de Raad van State. Enerzijds stelt de Raad van State ondubbelzinnig dat ‘[d]e EU (...) niet te duiden is in termen van een staat’ (p. 7). De EU is niet meer dan ‘een samenwerkingsverband dat het optreden van nationale staten in een open wereld beschermt en versterkt’ (p. 3). Na zijn analyse van het karakter van het hervormingsverdrag van de EU, en met name van zijn methode van totstandkoming, inhoud en symboliek, concludeert de Raad van State dan ook:

‘(...) aan dit Hervormingsverdrag vallen, anders dan aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geen argumenten te

2 Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4, p. 4. Verdere verwijzingen naar pagina's uit dit advies staan in de hoofdtekst.

ontlenen voor een geleidelijk uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin' (p. 9).

De Raad van State legt dus een sterk conceptueel verband tussen grondwet en staat enerzijds en tussen een 'samenwerkingsverband' en een 'herzieningsverdrag' anderzijds. Terwijl de Europese Conventie de intentie had om namens één Europees volk een grondwet in het leven te roepen, is het Herzieningsverdrag de uitkomst van onderhandelingen tussen lidstaten van een samenwerkingsverband, die als gelijkwaardige en afzonderlijke staten aan die onderhandelingen deelnemen en als zodanig blijven voortbestaan. Tegelijkertijd bevestigt de Raad van State dat de EU een 'eigen autonome rechtsorde' heeft, al voegt hij er onmiddellijk aan toe dat de Europese rechtsorde 'de rechtsorde van de lidstaten niet vervangt, maar aanvult' (p. 6). Er is echter wel degelijk sprake van regelrechte 'vervanging' in sommige aspecten, en niet alleen van 'aanvulling' op nationale rechtsordes. Immers, de autonomie van de Europese rechtsorde houdt onder andere in dat de lidstaten soevereine rechten, al is het in beperkte mate, aan de EU hebben overgedragen. De Raad van State verwijst vervolgens naar het beroemde *Les Verts*-arrest van het Europese Hof van Justitie (EHvJ), waarin de Europese rechter stelt dat het EEG-Verdrag,

'hoewel gesloten in de vorm van een internationaal akkoord (...) niettemin het constitutionele handvest [vormt] van een rechtsgemeenschap'.<sup>3</sup>

Onomwonden onderschrijft de Raad van State deze typering, verwijzend naar het 'constitutionaliseringsproces' dat zich in de laatste vijftig jaar heeft voltrokken, en naar de betreffende grondregels en beginselen die 'in materiële zin de constitutie van de EU' vormen (p. 6). Om geen twijfel over de status van deze grondregels en beginselen te laten bestaan, voegt hij eraan toe, weliswaar discreet in een voetnoot, dat de voorrang van het Europees recht onverminderd van kracht blijft, al wordt deze voorrang niet expliciet in de hoofdtekst van het Herzieningsverdrag opgenomen. Hiermee lijkt de Raad van State de stelling te aanvaarden dat de EU, behalve een economische en een rechtsgemeenschap, ook een *politieke* gemeenschap is, weliswaar niet in de vorm van een staat.

Voorbijgaand aan een in dit verband louter semantische discussie over het verschil tussen een 'grondwet' en een 'constitutie', laat de Raad van State in deze tweede argumentatielijn het intern verband tussen grondwet en staat los: niet alleen een staat, maar ook het 'samenwerkingsverband' dat de EU

3 Les Verts, HvJ EG 1986, zaak 294/83, p. 1339 e.v.; 1365.

heet, heeft een grondwet. De spanning tussen deze twee argumentatielijnen is niet toevallig; zij verwijst naar een dieperliggende moeilijkheid van de staatsrechtelijke dogmatiek en de rechtstheorie om de democratische innovaties die het Europese integratieproces teweegbrengt, op adequate wijze te conceptualiseren.

Hiermee wordt de vraag die de Raad van State zich stelde over democratie en (rechts)statelijkheid, des te urgenter. Immers, in het *Les Verts*-arrest stelt het EHvJ dat het Verdrag het constitutionele handvest van de EU vormt, omdat de *legaliteit* van alle rechtshandelingen van de instellingen kan worden getoetst door middel van 'een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures'. Maar het EHvJ zwijgt in alle talen over het *legitimiteits*beginsel waarzonder men blijkbaar niet over een democratische grondwet kan spreken, zelfs niet wanneer het EHvJ en de Raad van State haar als 'constitutioneel handvest' bestempelen: een volk dat zichzelf de grondwet geeft. Is het mogelijk het constitutionele karakter van het EU-Verdrag uitdrukkelijk te aanvaarden, zonder te vooronderstellen dat een Europees volk door middel van zijn vertegenwoordigers – waaronder het EHvJ – zichzelf een grondwet heeft gegeven?<sup>4</sup>

Omdat deze vooronderstelling de EU tot een federale 'staat' met één 'staatsvolk' lijkt te bombarderen, zijn allerlei pogingen ondernomen om het vigerende denkkader van de staatsrechtsgeleerdheid en de rechtstheorie te vernieuwen door democratie van volkssoevereiniteit los te koppelen. In Nederland heeft onder anderen T. Koopmans, voormalig rechter van het EHvJ, een dergelijke poging ondernomen. Naar aanleiding van het beroemde én beruchte 'Maastricht-Urteil' van het *Bundesverfassungsgericht* stelt Koopmans dat het geen zin meer heeft om democratie in termen van volkssoevereiniteit te begrijpen, zelfs niet uit het perspectief van de lidstaten. Hij verwijst de Duitse constitutionele rechter dat:

'in zijn nogal lyrisch gestemde passages over het "Staatsvolk" het gerecht terugvalt op bijvoorbeeld de gedachte van de homogeniteit van de bevolking als wezenskenmerk van de democratie (...) maar het is als argument lichtelijk lachwekkend in een tijd waarin honderdduizenden Turken in Berlijn wonen en waarin Londen, *for all practical purposes*, een multi-etnische stad is geworden'<sup>5</sup>

4 Voor een rechtsfilosofische verantwoording van de gedachte dat niet alleen een parlement maar ook rechters als volksvertegenwoordigers fungeren, zie Hans Lindahl, 'Rechtsvorming als politieke representatie: de kwestie van constitutionele toetsing', in: E.J. Broers & B. van Klink (red.), *De rechter als rechtsvormer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 173-196.

5 T. Koopmans, 'Rechter, D-mark en democratie: het Bundesverfassungsgericht en de Europese Unie', *NJB* 1994/8, p. 245-251; 248.

De gedachte hier is dat, indien een relatief homogeen volk niet meer bestaat, en dus kennelijk niet meer nodig is voor de lidstaten, *a fortiori* een dergelijke 'grondslag' voor een democratische Europese rechtsorde in nog mindere mate nodig of wenselijk is.

In een recent in *Modern Law Review* verschenen artikel onderzoekt Khushal Murkens de mogelijkheid van een vergelijkbare conceptuele ont koppeling. De auteur vertrekt vanuit het onderscheid en de verhouding tussen *Staatsrecht* en *Verfassungsrecht*, dat onderwerp is van scherp debat onder Duitse staatsrechtsgeleerden. Conform de orthodoxe opvatting 'gaat het *Staatsrecht* nog steeds uit van de "soevereine, ondoordringbare individuele" staat in verband met de Europese Unie en in verband met het EVRM', terwijl de nieuwe opvatting van constitutioneel recht zich daartegen verzet: 'de legitimiteit van het *Verfassungsrecht* ontleent haar vooronderstellingen aan het recht zelf'.<sup>6</sup> Het gevolg van deze vernieuwde opvatting is dat 'het begrip van het politieke wordt vervangen door het rechtsbegrip'.<sup>7</sup> De eigentijdse interpretatie van *Verfassungsrecht* lijkt dus in eerste instantie democratie van volkssoevereiniteit te kunnen loskoppelen. In haar vernieuwde gedaante is democratie uitsluitend met de grondwet verbonden en met name als procedureel kader waarin rechtsvorming het resultaat is van onophoudelijke deliberatie tussen betrokkenen.

Bij nadere analyse gaat de ont koppeling van democratie en volkssoevereiniteit echter niet op. Het is allesbehalve duidelijk of het probleem dat aan het begrip 'volk' ten grondslag ligt, verdwijnt wanneer deze term gemakshalve uit het politieke en juridische vocabularium wordt geschrapt: immers, de *politieke eenheid* wordt voorondersteld op het moment dat van een 'eigen' en 'autonome' rechtsorde wordt gesproken. Geen eigen, autonome rechtsorde is denkbaar zonder wat Hart het 'interne' perspectief noemt en hedendaagse analytische studies naar collectieve intentionaliteit en collectief handelen als het 'wij'-perspectief aanduiden. Zoals Christopher Kutz het treffend formuleert, '[t]he self of self-government is a "we", not an "I"'.<sup>8</sup> Hoe dat 'wij'-perspectief sociologisch wordt ingekleurd, is ongetwijfeld aan verandering onderhevig. Van belang is echter vooral dat dit perspectief naar de minimale, *politieke* notie van een 'volk' verwijst, zonder welke geen sprake kan zijn van een democratisch 'constitutioneel handvest' of welk synoniem hiervoor dan ook.

Drie aspecten zijn hier verder van groot belang.

6 Jo Eric Khushal Murkens, 'The Future of Staatsrecht: Dominance, Demise or Demystification?', *Modern Law Review* 2007/5, p. 731-758; 734. Het citaat binnen het citaat is afkomstig uit een artikel van J. Isensee.

7 Ibid.

8 Christopher Kutz, 'The Collective Work of Citizenship', *Legal Theory* 2002/4, p. 472.

Ten eerste is politieke eenheid altijd *inhoudelijk* bepaald, dat wil zeggen, zij impliceert een reeks belangen die als gemeenschappelijk worden beschouwd en die het mogelijk maken om een groep individuen onderling als politiek gelijken te beschouwen. In die zin is politieke eenheid altijd begrensd, wat impliceert dat een collectief ‘zelf-zijn’ (*collective selfhood*) onvermijdelijk gepaard gaat met een ander-zijn (*alterity*).<sup>9</sup>

Ten tweede wordt politieke eenheid *voorondersteld* wanneer iemand het intern perspectief inneemt door namens een ‘wij’ te spreken. Met andere woorden, politieke eenheid is steeds een *gerepresenteerde* eenheid, nooit een eenheid die zich rechtstreeks te kennen geeft.

Ten derde, juist omdat er geen rechtstreekse toegang is tot wat ons als begrensde politieke samenleving samenbindt, heeft politieke representatie steeds de vorm van een *claim* omtrent politieke eenheid. Als zodanig is elke claim over politieke eenheid aan tegenspraak onderhevig.

Volgens vele commentatoren impliceert de stichting van de EU een duidelijke breuk met deze opvatting van het volk.<sup>10</sup> Immers, de preambule van het Verdrag spreekt over ‘een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa’, wat steevast in die zin wordt uitgelegd dat er in het Europese integratieproces bewust werd gekozen voor politiek pluralisme in plaats van politieke eenheid. Er is in de preambule zeker sprake van een veelheid van volkeren; maar wat dergelijke commentatoren over het hoofd zien, is dat de preambule ook naar een al bestaand ‘verbond’ verwijst, dus niet alleen naar veelheid, maar ook naar *eenheid*. Hiermee nemen de stichtende lidstaten het interne perspectief in van ‘wij, de volkeren van Europa’. De drie aspecten van de politieke notie van het begrip ‘volk’ waarnaar ik verwees, zijn in meerdere opzichten van toepassing in Europees verband.

Ten eerste krijgt de eenheid van de EU concrete inhoud in bijvoorbeeld artikel 2 van het EG-Verdrag, waarin de gedeelde belangen en doelstelling van de gemeenschap zijn geformuleerd.

Ten tweede verwijst de preambule naar een oorspronkelijke begrenzing die het verbond tussen de volkeren van Europa ooit mogelijk heeft gemaakt, zonder dat er rechtstreekse toegang is tot die begrenzing. Sterker nog, de begrenzing van Europa komt tot stand in de preambule en, paradoxaal genoeg, juist door een oorspronkelijke begrenzing te representeren.

9 Dit geldt overigens óók – en zelfs op een prangende manier – voor een wereldstaat die in het leven zou worden geroepen om de mensenrechten te beschermen. Zie hierover H. Lindahl, ‘Give and Take: Arendt and the Nomos of Political Community’, *Philosophy and Social Criticism* 2006/7, p. 881-901.

10 Een goed voorbeeld hiervan is het artikel van Joseph Weiler, ‘Fischer: The Dark Side’, in: Ch. Joerges, Y. Mény & J.H.H. Weiler (red.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Florence: San Domenico de Fiesole EUI-RSCAS 2000, p. 235-247.

Ten derde, omdat de eenheid van de EU een vooronderstelde eenheid is, is zij steeds aan tegenspraak blootgesteld, niet alleen binnen de institutionele kaders van Europese rechtsvorming, maar ook daarbuiten. Of de huidige inrichting van de interne markt werkelijk recht doet aan wat een *gemeenschappelijke* markt zou moeten zijn, en óf wat ons samenbindt een *markt* is, staat voortdurend ter discussie.<sup>11</sup>

Let wel, er is geen tegenstelling tussen een *economische* focus van de EU en *politieke* representatie. Vaak wordt beweerd dat de EU een rechts- en economische gemeenschap is, maar geen politieke. Deze hardnekkige gedachte miskent echter dat de belangen en doelstellingen die hun beslag hebben gekregen in onder andere artikel 2 van het EG-Verdrag, niet 'slechts' economisch van aard zijn, maar door en door politiek. Wat geldt als 'duurzame' ontwikkeling, als een 'hoog niveau' van werkgelegenheid, 'gelijkheid' tussen de geslachten, of 'solidariteit' tussen de lidstaten, is niet tot een 'technisch' – lees: louter instrumenteel – probleem te reduceren. Het zijn concretisering van een als Europees bestempeld algemeen belang, concretisering die het mogelijk maken voor burgers om zich niet alleen als burgers van een lidstaat te beschouwen, maar ook als *Europese* burgers. Dat betekent dat Europees burgerschap de uitdrukking is van *politieke* gelijkheid. In die zin vooronderstelt een 'eigen' en 'autonome' Europese rechtsorde wel degelijk een Europees volk, wat uiteraard niet uitsluit dat er ook, naast dit Europees volk – in het enkelvoud – ook Europese volkeren – in het meervoud – blijven bestaan.

Hieruit volgt dat conceptuele vernieuwing in Europees verband niet moet worden gezocht in een ontkoppeling van democratie en volkssoevereiniteit. Sterker nog, de poging om het begrip volkssoevereiniteit uit rechtsdogmatiek en rechtstheorie te verwijderen, heeft als onvermijdelijk gevolg dat het niet meer mogelijk zou zijn om van een 'eigen' en 'autonome' Europese rechtsorde te spreken. In het verlengde hiervan kan de Raad van State inderdaad niet anders doen, indien hij bereid is om de Europese rechtsorde als 'eigen' en 'autonoom' te aanvaarden, dan van een Europese grondwet te spreken, niet alleen in de juridische zin van een stelsel rechtsnormen dat het uitoefenen van macht juridisch structureert en controleert, maar ook in de politieke zin van een handeling waarmee een volk zichzelf een grondwet geeft. Een van de implicaties van het feit dat politieke eenheid steeds een gerepresenteerde is, is immers dat iemand altijd het initiatief moet nemen om namens een 'wij' een grondwet in het leven te roepen. Deze initiatiefnemer hoeft niet per definitie een 'Conventie' te zijn; juist omdat iemand

11 Voor een analyse van de paradoxale totstandkoming van een Europees volk en een Europese grondwet zie mijn artikel 'The Paradox of Constituent Power: The Ambiguous Self-Constitution of the European Union', *Ratio Juris* 2007/4, p. 485-505.

het initiatief moet nemen, valt niet bij voorbaat te bepalen noch te regelen wie dat doet. Ook een rechter kan een dergelijk initiatief nemen, zoals in het geval van het EHvJ, in de *Van Gend & Loos*- en *Costa vs. ENEL*-arresten.<sup>12</sup>

De democratische vraag is dus niet of het volk 'zelf' of door het volk aange- stelde vertegenwoordigers de grondwet vaststellen, wat ten principale, en niet alleen feitelijk, onmogelijk is: de begrenzing zonder welke een veelheid van individuen niet tot een volk *kan* worden, vindt in de representatieve handeling voor het eerst plaats. De vraag naar conceptuele vernieuwing betreft veeleer de kwestie of de institutionele voorwaarden kunnen worden geschapen om een dergelijk initiatief tot grondwetgeving kritisch te kun- nen toetsen. Als de EU de rechtsdogmatiek en de rechtstheorie dwingt om opnieuw de democratie uit te vinden, dan is het niet omdat wij van volks- soevereiniteit moeten afzien, maar vooral omdat het vertrouwde instru- mentarium van politieke representatie van de nationale democratieën ontoereikend is in het licht van de economische gerichtheid van de Unie. De uitdaging waarvoor de EU staat, is vooral om geschikte vormen van repre- sentatie te vinden waarin de gemeenschappelijkheid van de gemeenschap- pelijke markt de insteek is van een politiek waarin de vragen naar *wie* de 'belanghebbenden' en *wat* hun belangen zijn, centraal staan. Deze vragen zijn extra prangend gegeven de huidige institutionele structuur van de EU, waarin de 'marktburger' vooral toegang heeft tot *judiciële* vormen van poli- tieke representatie. Immers, in de praktijk zijn het vooral de grote onderne- mingen die de financiële middelen en kennis bezitten om bij de Europese rechters te procederen en langs deze weg aan het proces van politieke repre- sentatie deel te nemen. Er is een direct verband tussen deze versmalling van politieke representatie en het feit dat juist de Europese rechter een beslis- sende rol heeft gespeeld in de constitutionalisering van de verdragen, door rechtstreekse werking en de voorrang van Europees recht in te voeren.

Een verdere vraag is op welke manier de in artikel 2 EG-Verdrag opgenomen doelstellingen een motiverende rol kunnen spelen in de identificatieproces- sen die nodig zijn voor een politieke gemeenschap. Uit het schrappen van 'statelijke' symbolen uit het Herzieningsverdrag, zoals de Europese vlag, de hymne en het devies, leidt de Raad van State af dat de EU zich niet in de richting van een federale staat ontwikkelt. Wellicht. Dit laat echter onverlet dat politieke representatie op symbolen en symboliek is aangewezen, óók wanneer politieke representatie een economische focus heeft, zoals in de EU. Juist een van de moeilijkste uitdagingen waarvoor de EU staat, is dat

12 Voor een analyse van een structurele analogie tussen de *Van Gend & Loos*- en *Costa vs. ENEL*-arresten van het EHvJ enerzijds en het *Martin vs. Hunter's Lessee*-arrest van het Amerikaanse Supreme Court anderzijds, zie mijn artikel in noot 11. Deze arresten staven de stelling verdedigd in het artikel uit noot 4, dat, behalve een parlement, ook een rechter als volksvertegenwoordiger kan fungeren.



een louter 'functionele' opvatting van de Europese rechtsorde onvoldoende motiveringskracht biedt om tot politieke participatie aan te zetten. Het is kenmerkend voor de heerschappij van deze functionele opvatting dat de leden van de Conventie hoopten 'symbolen' door een fiat in het leven te kunnen roepen, daarbij vergetend dat symbolen zich niet door een simpele handeling van afkondiging laten installeren. Het is ook de vraag in hoeverre een vlag, een hymne of een devies überhaupt 'symbolisch' kan fungeren in de sterke zin die politieke representatie voor de EU vereist. Kortom, een hele onderzoekslijn zou kunnen worden opgezet over de verhouding tussen politieke representatie en symboliek in het licht van de economische focus van de EU.

Ten slotte enkele woorden over wat misschien de meest principiële uitdaging is waarmee het Europese integratieproces theorievorming rondom democratie confronteert. Uit het advies van de Raad van State blijkt dat, ook als hij Nederland als 'democratische rechtsstaat' en de EU als 'democratische rechtsorde' aanduidt, de gemeenschappelijk noemer van beide collectieven *autonomie* is: een groep individuen die als collectieve actor, dus als eenheid, een rechtsnorm in zijn eigen belang stelt.<sup>13</sup> Vandaar ook dat de Raad van State spreekt over de 'eigen autonomie' van de lidstaten (p. 3) en over de EU als 'eigen autonome rechtsorde' (p. 6). Het lijkt erop dat in plaats van democratie van volkssoevereiniteit los te koppelen, de Raad van State impliciet collectieve autonomie van de staat loskoppelt. Dit komt neer op een abstraherende beweging, waarbij men alleen vasthoudt aan het kenmerk dat constitutief is voor een politieke gemeenschap, althans een moderne.

De vraag is echter of de staatsrechtelijke dogmatiek en de rechtstheorie de specifieke innovatie van de EU begrijpen indien zij zich tot een abstraherende beweging beperken. Want het merkwaardige van de samenwerking tussen de Europese en nationale rechters is dat zij vanuit verschillende 'wij'-perspectieven plaatsvindt: terwijl vanuit het perspectief van het EHvJ de toepassing van Europees recht in de lidstaten het gevolg is van de autonomie van de Europese rechtsorde, is vanuit het perspectief van de nationale rechters die toepassing het gevolg van de autonomie van de nationale rechtsordes. Het is maar de vraag of verwijzingen naar 'multi-level governance', 'post-national polity' of 'overlapping legal orders' recht doen aan de radicaliteit van deze politieke innovatie. Wat mijns inziens het Europese integratieproces ten principale ter discussie stelt, is de eenvoudige tegenstelling

13 Zie G. van Roermund, 'Wetgeving in de eerste persoon meervoud: identiteit, representatie en reflexiviteit', R&R 2004/2, p. 159-188. Voor een kritiek op een thematisering van de democratie in termen van collectieve zelfwetgeving zie Hong Quoc Loc, 'Democratie zonder volk. Het meerderheidsbeginsel in een radicaal gepolariseerde samenleving', R&R 2007/1, p. 13-38.

tussen autonomie en heteronomie. Het Europese integratieproces dwingt tot een herijking van het gangbare begrippenkader van de rechtsdogmatiek en de rechtstheorie, omdat het de eenvoudige gedachte van democratie als collectieve autonomie op een bepaalde manier tegenspreekt: het in stand houden van de heteronomie van haar lidstaten is *constitutief* voor de claim tot autonomie van de EU – en andersom. Conceptuele vernieuwing naar aanleiding van het Europese integratieproces betekent volhouden in democratie als heteronome autonomie.