

# Inhoud

Voorwoord	11
I HET PROBLEEM	19
Inleiding	21
1 Lessen uit het recht	34
II DE OPLOSSINGEN	53
2 Ga niet volgzzaam achter de leider aan	55
3 Beslis samen over rechten en verantwoordelijkheden	81
4 Ontmoet anderen op de piazza	111
5 Kweek en deel je eigen tomaten	142
6 Eet regelmatig uitheemse gerechten	163
7 Leer het kinderen als ze nog heel klein zijn	183
Conclusie	207
Dankwoord	215
Noten	217

## Voorwoord

Ik herinner me nog precies de dag dat ik mijn vertrouwen in formele regels – in de wet – verloor. Het was rond de tijd dat ik met een snelheid van tachtig kilometer per uur u-bochten leerde maken in een gepantserde SUV en daarna mijn dag-rantsoen verorberde. Het was rond de tijd dat ik oefende in het ontwijken van explosieven die op de wegen rond Amman waren geplaatst en daar goed genoeg in werd om op tijd terug te zijn voor een douche en een glas Libanese wijn voordat ik naar bed ging.

Natuurlijk was dit het gemakkelijke onderdeel. Het was najaar 2008 en ik was net terug van een overlevingscursus van twee weken in de woestijn, waar Jordaanse militairen en VN-veiligheidstroepen terroristische aanvallen simuleerden om me voor te bereiden op, onder andere, het schrijven van grondwetten. Ik was vanuit Londen naar Amman gevlogen, vlak voordat mijn colleges in het nieuwe academische jaar weer zouden beginnen. Ik was net benoemd tot hoogleraar vergelijkende politieke wetenschappen en rechten in Oxford, en ik zou de vijf uur durende vlucht in het komende jaar tussen de colleges en lezingen door enkele keren maken, en voldaan terugkeren om mijn ervaringen met mijn studenten te delen.

De ochtend dat ik voor de cursus was geslaagd, werd ik gefeliciteerd door een VN-militair met een accent uit het zuiden van de Verenigde Staten, die ter plekke een paar plukken haar met wortel en al uit mijn hoofd trok. Dit was geen ontgroe-

ningsritueel, hij wilde mijn DNA hebben voor het geval mijn lichaam ooit in onherkenbare delen zou worden gevonden.

Nu was ik klaar voor het daadwerkelijke onderdeel van mijn taak als 'grondwetexpert', zoals ze me noemden. Deze keer was ik op weg naar Bagdad, waar ik was uitgenodigd door de bijstandsmisssie van de Verenigde Naties voor Irak om met Irakezen en Koerden samen te werken in het parlementair constitutionele comité.

Het vliegtuig was verre van vol. Sommigen van mijn groep waren niet geslaagd voor de cursus en naar huis gestuurd. Anderen waren eerder vertrokken en hadden psychische hulp nodig vanwege het trauma dat ze al tijdens de overlevingscursus hadden opgelopen. Ik zat die dag in het oude tweemotorige toestel, bestemming Bagdad International, met voormalige adviseurs van de Amerikaanse regering, adviseurs uit Britse wetenschappelijke kringen die Schotland en Wales richting devolutie hadden geduwd en veel jonge en enkele hogere VN-officieren uit alle delen van de wereld, van wie sommige hun gezin hadden achtergelaten voor een goedbetaalde baan in oorlogsgebied.

Ik had er reikhalzend naar uitgekeken, niet vanwege het geld, want als tijdelijk adviseur met een andere vaste baan kreeg ik niet veel betaald. Maar als grondwetsgeleerde, als hoogleraar, dacht ik de top van mijn loopbaan bereikt te hebben. Zoals een van mijn studenten in Oxford het verwoordde: 'U schrijft grondwetten, professor Skach, beter dan dit wordt het niet.' Grondwetten zijn tenslotte de belangrijkste wetten in een democratie, in een land dat wordt geregeerd door en voor het volk. Ze bevatten de politieke spelregels, vertellen ons of een land unitair of federaal is ingericht, of het seculier is of een gevestigde religieuze grondslag heeft. Ze vertellen ons hoe onze politieke leiders worden gekozen, hoe en wanneer we ze

kunnen vervangen, wie ons vertegenwoordigt en bestuurlijke beslissingen voor ons neemt. En ze vertellen ons niet alleen wat onze rechten zijn als individu en als lid van een bepaalde identiteitsgroep, maar ook hoe ons land deze rechten ordent op basis van onze normen en waarden, en hoe onze regering deze rechten zal beschermen om te voorkomen dat ze met voeten worden getreden. Daarom worden deze grondwetten vaak aangeduid als ‘hoger recht’.

Dit was niet de eerste keer dat ik een ander land adviseerde over grondwetskwesties. Ik was een toegewijd discipel van het recht en had in het begin van mijn carrière al werk over grondwetten gepubliceerd, eerst als jonge promovendus, samen met mijn supervisor aan Columbia University, en later als hoogleraar aan Harvard University. Ik had gesproken met voormalige presidenten en minister-presidenten, die de balans van hun eigen ervaringen opmaakten; ik had veelvuldig gereisd om met leden van constitutionele comités of met rechters van constitutionele hoven te praten, en ik had diezelfde hoogwaardigheidsbekleders verwelkomd als ze naar mijn kantoor in Harvard kwamen, gretig om hun problematische grondwetten te bespreken. Mijn hele academische leven had ik gepraat over welke grondwetten de democratie vooruit hielpen en welke niet, en nu ging ik dat in Oxford weer doen, ging ik nog meer uitnodigingen aannemen om te adviseren, te onderwijzen en de waarde van goede wetten te prediken.

Irak was zonder enige twijfel de gevaarlijkste en moeilijkste missie waaraan ik tot op dat moment had deelgenomen. De Irakezen en Koerden, onder auspiciën van de VN, hadden me uitgenodigd omdat ze wilden weten hoe ze hun juridische structuur goed konden opzetten om aan de hand daarvan de enorme gas- en olievoorraden die slechts in kleine delen van het land werden gevonden te verdelen. Ik had gezien hoe een

dergelijke verdeling van inkomsten in landen als de Verenigde Staten, Canada en Brazilië had gewerkt.

Dat waren allemaal federaal georganiseerde landen, waar de macht volgens de grondwet deels bij de regio's (of staten) lag en deels bij het centrale bestuur. Irak was een complex land met een ingewikkelde etnische, religieuze en linguïstische mix van volkeren, terwijl de meeste natuurlijke hulpbronnen van het land zich op Koerdisch grondgebied bevonden. Als die volkeren in één staat – unitair of federaal – bij elkaar wilden blijven, zouden ze moeten delen. Maar dat was makkelijker gezegd dan gedaan.

De Irakezen overwogen de voordelen van een overstap naar een specifiek federaal systeem om hun land bijeen te houden. Anderen, onder wie ik, waren van mening dat er in het land minder spanningen zouden zijn en minder roep om Koerdische onafhankelijkheid als de Koerden op bepaalde beleidsterreinen – hun taal bijvoorbeeld – autonomie kregen en in ruil daarvoor bereid waren hun olie- en gasrijkdommen in een redelijke verhouding met de rest van het land te delen. Geen enkele andere regio zou een dergelijke autonomie ten opzichte van Bagdad genieten. Maar ervaringen in enkele andere landen wezen erop dat dat ook niet altijd nodig is.<sup>1</sup>

Dit systeem, dat we asymmetrisch federalisme noemen, leek te werken in landen als Spanje, waar gewelddadige afscheidingsbewegingen minder invloed op de bevolking kregen nadat de centrale overheid de Basken en Catalanen meer zelfbestuur hadden toegestaan. Baskische en Catalaanse kinderen mochten voortaan onderwezen worden in hun regionale taal in plaats van in het Castiliaans, het officiële Spaans. Oudere Basken en Catalanen konden straatnaamborden lezen in de eigen taal die ze als kind geleerd hadden. Het gaf Basken en Catalanen het gevoel dat hun subcultuur en geschiede-

nis gerespecteerd werden. Daardoor hadden ze niet langer de behoefte om politici in Madrid op te blazen, veronderstelden we. We meenden dat dit Spanje bij elkaar hield.<sup>2</sup>

Terwijl ik mijn aantekeningen voor de eerste bijeenkomst uittipte en mijn data netjes in een PowerPoint-dia verwerkte, kwam ons vliegtuig in turbulentie terecht. Ik stopte mijn laptop weg en deed mijn ogen dicht, probeerde me voor te stellen wat me in Irak te wachten stond. Oud-collega's die er geweest waren, hadden me hun verhalen verteld, gedetailleerd genoeg om jaloezie op te wekken. Maar weinigen van ons hadden in een oorlogsgebied gewerkt om daar wetten en met name grondwetten te schrijven. Alleen al de gedachte mee te werken aan de oprichting van een rechtsstaat was opwindend. Als mijn inbreng hun beviel, zou ik misschien meeschrijven aan hun grondwet.

Maar wat wist ik nou helemaal.

Ik wist niet dat ik binnen enkele weken terug zou zijn in de lobby van hotel Le Meridien in Amman, maar dan vol schrammen, vuil en stinkend naar riool. En dat was slechts het begin van mijn werk in Bagdad.

Die gruwelijke ochtend staat me helder voor de geest. Ik lag nog te slapen in het kamp in de Internationale Zone toen ik bij dageraad werd gewekt door een afschuwelijk geluid, gevolgd door een hevige beving. Ons kamp was geraakt door een 240-mm mortier, bedoeld voor onze burens in de Amerikaanse ambassade, die uit koers was geraakt en vol op ons kamp terecht kwam. Mijn overlevingsinstinct en twee weken training namen het over en ik greep niet naar mijn kleren, maar naar mijn helm en protectievest en pakte mijn *grab-bag*, een kleine tas met daarin wat basisbenodigdheden en contant geld. Ik zat daar in het donker, in mijn ondergoed en beschermende uitrusting, in mijn met zandzakken versterkte

slaapverblijf, te wachten. Hoeveel gewonden waren er? Hoeveel doden? Zouden we gevangen worden genomen? Gedood?

Ik dacht, oké, dit is dus meeschrijven aan een grondwet.

Ik sprong op toen er op mijn deur werd geklopt. Het was mijn collega, die in Noord-Amerika een gezin met twee kleine kinderen had. Hij was ongedeerd en kwam kijken hoe ik eraan toe was. Hij vertelde me wat er gebeurd was en dat we geen elektriciteit en geen stromend water meer hadden. We zouden in tanks worden vervoerd naar een Irakese school, die onlangs tot VN-basis was omgebouwd. Terwijl we op ambulances wachtten, werden we door de leiding van het kamp bijgepraat over de aanval: er waren drie doden en dertien gewonden. We waren er goed vanaf gekomen, zeiden ze; het had veel erger kunnen zijn, en hoe erg herinnerden ze zich nog maar al te goed.<sup>3</sup>

Dat moment zal ik nooit vergeten. Ik dacht er later die dag nog aan, toen ik door het afvalwater waadde in de omgebouwde Irakese school, waar wij, de overlevenden, een zeer beperkte voorraad flessenwater deelden en de Bengalese VN-koks die de aanval overleefd hadden iets te eten voor ons in elkaar probeerden te flansen. Later die dag dacht ik er weer aan, toen ik met drie zwaarbewapende Amerikaanse militairen in een tank klom en door *sniper alley*, de Amerikaanse bijnaam voor de wijk die regelmatig door sluipschutters onveilig werd gemaakt, naar Bagdad International Airport gereden werd. Ik dacht eraan terwijl ik dankbaar nipte van het flesje Gatorade dat ze me gegeven hadden en door de kleine ruit naar deze bakermat van de beschaving keek.

Ik verliet de wijk niet alleen getraumatiseerd, maar voelde me ook schuldig, want ik zag de gezichten weer voor me van de sjeiks die ik had ontmoet, van de Irakese en Koerdische ministers die me met zwarte thee met limoen ontvangen had-

den, en ik realiseerde me dat niets of niemand deze mensen kon helpen, behalve zichzelf. Geen wet, geen maatregel. En het aannemen van een grondwet, zoals wij bepleitten, zou de situatie zelfs kunnen verergeren, en misschien was dat zelfs al gebeurd. Want het invoeren van wetten, regels en een grondwet heeft veel gemeen met stamceltransplantatie. Als de patiënt niet goed wordt voorbereid, vooral als de patiënt een al lang bestaand medisch probleem heeft, kunnen de complicaties bij het inbrengen van lichaamsvreemde cellen rampzalig zijn. Dat zou ook met nieuwe wetten zo kunnen zijn, bedacht ik nu.<sup>4</sup>

Dus daar in die tank, in het gezelschap van drie Amerikaanse militairen, nam mijn loopbaan een andere wending. Daar erkende ik eindelijk een gevoel dat ik altijd onderdrukt had: dat hogere wetten, en regels in het algemeen, de vernietiging van de goede orde in zich kunnen meedragen.



I

# HET PROBLEEM

# Inleiding

Mijn leven als voorvechter van de wet begon waarschijnlijk met de val van de Berlijnse Muur. Ik was net afgestudeerd en overall om me heen ging de wereld open. Pinochet had een referendum over de voortzetting van zijn dictatuur verloren en de zuidkegel van Zuid-Amerika had afstand genomen van z'n militaire leiders. Op een ander halfroond had Michail Gorbatsjov onlangs glasnost aangekondigd: zijn politiek van openheid over de politieke, economische en sociale toestand van de Sovjet-Unie. En ik, als jonge vrouw, net begonnen aan een doctoraat, was gefascineerd door de beloften van al deze democratische experimenten. Wonen in New York wakkerde die nieuwsgierigheid alleen maar aan. Wij studenten brachten lange dagen door op de met bomen omzoomde, omheinde en bewaakte strook land van Columbia University, tussen Broadway en Amsterdam Avenue; een afgeplatte ivoren toren, pal in het midden van een complexe, diverse metropool. Mijn fascinatie ontstond op dag één. De gangen van het International Affairs Building in 124th Street hingen vol met schreeuwerige borden waarop werd aangekondigd dat bepaalde onderdelen van het studieprogramma geannuleerd waren en dat er met grote spoed andere werden ontwikkeld. In die 'meer informatie volgt'-aard van onze wereldorde van begin jaren negentig was 'Sovjetrecht' geannuleerd en vervangen door 'Wetgeving in de voormalige Sovjetruimte'. Het woord 'communistisch' was in veel titels gewijzigd in 'postcommunistisch' of iets

dergelijks. ‘Centraal geleide economie’ was nu ‘economie in beweging’. En ga zo maar door. We bevonden ons in een levend laboratorium, waar oude regels en gezagsstructuren voor onze ogen afbrokkelden en landen in dit uitgestrekte deel van de wereld weer aan een metamorfose begonnen en haast hadden met nieuwe regels en nieuwe wetten. Het bouwsel van de Koude Oorlog, een oorlog waarvan we inmiddels geloofden dat die tot een catastrofaal kernwapenconflict zou leiden, werd nu ontmanteld als een Potemkin-dorp, wet voor wet. Een onweerstaanbare verleiding voor de pleitbezorgers van democratie en voor het vervaardigen van betere wetten, met rechten en vrijheden; democratische wetten en grondwetten.

In het eerste jaar van mijn doctoraat schreef ik samen met mijn supervisor een artikel dat onderdeel van dit proces zou gaan uitmaken. Dat werk sterkte me als voorvechter van de rechtsorde, overtuigd van het idee dat je met de juiste wetten, de juiste prikkels voor mensen via goed gekozen regels, tot goede democratieën en goede burgers komt. Werkend tot diep in de nacht en gevoed met lekker Ethiopisch eten en ijs van Ben & Jerry’s dat mijn broer ons ’s avonds laat nog bracht, lukte het ons het eerste bewijs te vinden van een opmerkelijke correlatie: als je streeft naar een stabiele democratie – of wat wij wetenschappers een geconsolideerde democratie noemen –, dan moest je voor een parlementair stelsel kiezen en niet voor een presidentieel systeem. We beschikten over data uit de hele wereld waaruit bleek dat als mensen ontevreden waren met hun direct gekozen president omdat hij slecht regeerde, of omdat ze het niet eens waren met het gevoerde beleid, of omdat hij overhooplage met de meerderheid van het parlement, zodat er een patstelling ontstond, er – afgezien van verkiezingen – maar twee manieren waren om van zo’n president af te komen, en die waren beide nogal kostbaar. De

eerste optie was de langdurige juridische afzettingsprocedure die bekendstaat als impeachment en die, zoals we uit de Verenigde Staten weten, zelden voorkomt en vaak tot verdeeldheid leidt. En dan is er de snellere, maar bloediger oplossing: een staatsgreep. Die laatste optie had epidemische vormen aangenomen in Afrika en Latijns-Amerika, waar militairen politieke spelers werden; landen die zich hadden laten inspireren door het Amerikaanse presidentiële systeem.<sup>1</sup>

Natuurlijk ging het met een parlementair stelsel ook wel eens mis, maar dat leek minder vaak voor te komen. Maar hoe meer ik die landen nader onder de loep nam – die bestuursvormen die in onze grafieken een belangrijke rol speelden – hoe meer ik me begon af te vragen of alleen het veranderen van de regels wel echt de oplossing was.

Misschien kwam het door die zomer die ik in Rio de Janeiro en Brasilia doorbracht. Ik kwam daar in contact met voormalige militaire leiders en wilde onderzoeken of parlementaire regels konden werken in een land dat historisch gezien werd aangetrokken door krachtig, charismatisch leiderschap; de caudillo die onafhankelijkheid van een koloniserende macht kon bewerkstelligen. In dat adembenemend mooie land, met zijn al even mooie mensen, schommelt de Gini-index, een standaard maatstaf voor inkomensongelijkheid, regelmatig rond een zeer ongelijke 50 procent, terwijl nul voor ultieme gelijkheid staat.<sup>2</sup> De complexe sociale, economische en geografische situatie van Brazilië, een land dat sterk gepolariseerd is als het om inkomen gaat, maar waar ook grote verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden bestaan, heeft tot het soort schisma geleid dat wijdverbreide corruptie en extreme schommelingen tussen apathie en activisme in de hand kan werken en daarmee een klimaat schept voor charismatische, maar problematische leiders.<sup>3</sup>