

Over soevereiniteit en Europese integratie

Het belang van zuiver redeneren

Jan Willem van Rossem¹

In het debat over Europa gaat het veelvuldig over soevereiniteit. Maar wordt het begrip soevereiniteit in dat debat wel altijd op een zuivere manier gebruikt? Auteur meent van niet. En dat is jammer. Want die onzuiverheid is funest voor het debat over Europa.

Soevereiniteit. Het woord is bijna alom tegenwoordig dezer dagen. Dat gaat vaak gepaard met kritiek op de Europese Unie. Zo schreven Thierry Baudet en Bastiaan Rijkema recentelijk in *NRC Handelsblad* dat we een federaal Europa binnen slaapwandelen waarin Brussel soevereiniteit van ons afpakt.² Minister-president Mark Rutte hield rond dezelfde tijd een publiek van liberalen in Berlijn voor dat Europa steeds vaker wordt geassocieerd met een anonieme bestuurslaag waar nationale soevereiniteit wordt verruild voor normatieve Brusselse regels.³ Maar wordt soevereiniteit zo wel op een zuivere manier gebruikt? Ik meen van niet. En dat is jammer. Want die onzuiverheid is funest voor het debat over Europa.

De vraag naar de bron en legitimatie van overheidsoptreden is vanwege de fase waarin het Europese integratieproces verkeert actueler dan ooit

Soevereiniteit is een oud begrip. Het werd in de zestiende eeuw gemunt door de Franse denker Jean Bodin. Dit gebeurde in een poging om een juridische oplossing aan te reiken die een einde kon maken aan de godsdiensttwisten uit die periode in Europa. Behalve oud is soevereiniteit echter ook intrinsiek modern van aard. Het draait bij het concept om de vraag wat de bron en legitimatie zijn van overheidsoptreden – een vraag die kwam bovendrijven toen de middeleeuwse, door God beheerste samenleving langzaam plaatsmaakte voor een seculiere samenleving waarin de mens centraal stond.

Het besef dat soevereiniteit in de eerste plaats een verklaringsmythe en legitimatieconcept vormt wil in Nederland nog wel eens ontbreken. Soevereiniteit heeft zich nooit echt verbonden met de Nederlandse constitutionele cultuur. De redenen hiervoor hebben we eind maart herdacht en gevierd. Onder de Grondwet van 1814 lag een compromis: vorst en volk gingen de vraag uit de weg wat de grondslag was van het Nederlandse overheidsgezag. Zo kon soevereiniteit uitgroeien tot het begrip dat het in veel Nederlandse bespiegelingen over Europa is: een containerbegrip voor bevoegdheden, die als plakjes worst in Brussel worden opgediend.⁴

De vraag naar de bron en legitimatie van overheidsoptreden is vanwege de fase waarin het Europese integratieproces verkeert actueler dan ooit. We lijken in politiek en staatsrechtelijk opzicht op een soort kruispunt te staan. En midden op dat kruispunt kan deze oorsprongs- en legitimatievraag op verschillende manieren worden beantwoord. Als wij eind mei in onze hoedanigheid van Unieburger gaan stemmen voor het Europees Parlement, kan dat de aanzet vormen voor een volwassen Europees parlementair systeem. Als het goed is, wordt de bezetting van de Commissie straks dankzij een recente verdragswijziging namelijk meer een afspiegeling van het Europees Parlement. 'This time it's different', is daarom de slogan voor de parlementsverkiezingen. Maar het is ook goed mogelijk dat zich een tendens doorzet dat nationale parlementen worden aangewezen als primair legitimatiereservoir voor Europa. Dat is wat Rutte doet in zijn Berlijnse rede. Volgens de premier is de legitimiteit van nationale parlementen groter dan die van het Europees Parlement.

Het is het goed recht van Rutte om te verkondigen dat we ons heil niet moeten zoeken in de creatie van een Europese politieke ruimte. Sterker nog, als politicus is het zelfs zijn taak om ons burgers een visie voor te spiegelen over de ideale richting van het integratieproces. De

visie van Rutte is echter niet vanzelfsprekend. Het primaat van de natiestaat is geen natuurlijke wetmatigheid, maar het gevolg van een politieke en constitutionele keuze. Dit niet onderkennen, levert een vertekend beeld van de werkelijkheid op.

Hoe de werkelijkheid vertekend kan worden, laat het stuk van Baudet en Rijkema in *NRC Handelsblad* mooi zien. Hierin betogen deze twee rechtswetenschappers uit de Leidse school dat iedere bevoegdheidsoverdracht in Europees verband tot verdere bevoegdheidsoverdracht leidt en daarmee tot uitholling van de natiestaat. Dat is op zich waar. Zo'n dynamiek valt inderdaad op sommige terreinen waar te nemen. Maar Baudet en Rijkema vergeten erbij te vertellen dat het omgekeerde ook waar is. In de wijze waarop de lidstaten de eurocrisis proberen te beteugelen, is bijvoorbeeld onmiskenbaar een beweging te zien waarbij Europese instituties – voornamelijk het Europees Parlement – het nakijken hebben. Het ESM, afspraken over begrotingsevenwicht, straks misschien economische contracten tussen Brussel en individuele lidstaten – het zijn allemaal voorbeelden die misschien wel duiden op *Europeanisering* van economische en budgettaire beleid, maar daarmee nog niet van *supranationalisering* of, om met Baudet en Rijkema te spreken, van 'het afpakken van soevereiniteit door Brussel'.

Deze maatregelen zijn er juist primair op gericht om het *nationale* zelfbeschikkingsrecht te waarborgen en te ontsnappen aan een Europese politieke unie. De lidstaten hopen de gemeenschappelijke munt te redden door betrekkelijk rigide in regelgeving vast te leggen wat de bandbreedte is van hun economische en budgettaire vrijheid. De Europese Commissie speelt hierbij wel een belangrijke controlerende rol, maar wordt heel nadrukkelijk door de lidstaten aangezocht als onafhankelijk, bureaucratisch techneuventeam. Alleen dan valt voor regeringsleiders te verkopen dat Brussel een stevige vinger in de pap krijgt bij deze controle. Politisering van de Europese ruimte is taboe. Soevereiniteit moet nationaal blijven.

Dit taboe biedt ook munitie om het betoog van onze premier aan te vallen. De reden dat wij volgens Rutte niet te veel geloof moeten koesteren in Europese politiek, is dat Europa steeds vaker wordt vereenzelvigd met een bureaucratische bestuurslaag in Brussel. Dit is echter de wereld op haar kop. Die bureaucratische bestuurslaag wordt namelijk door mensen zoals Rutte gecreëerd pre-



cies vanuit de gedachte dat Europese integratie zoveel mogelijk als nationaal belang moet worden verkocht! Het betoog van Rutte heeft op dit punt dan ook het karakter van een drogredenering.

Ik wil hier niet betogen dat Europese verkiezingen en Europese politiek het juiste antwoord vormen op de problemen waarmee onze maatschappij anno 2014 te maken heeft. Dat is een kwestie van *Weltanschauung*. Waar het mij om gaat, is om bloot te leggen dat Europese integratie een zeer diffuus proces is, waarin ontwikkelingen parallel aan elkaar lopen die tegenstrijdig ogen en dat soms ook zijn.⁵ In dit diffuse proces vormt soevereiniteit voor critici van Europese eenwording een dankbaar wapen. Deze critici vergalopperen zich echter aan soevereiniteit waar zij menen dat dit begrip verwijst naar een onwrikbaar, vast bezit. De fundering van overheidsgezag is mensenwerk, en men moet zich, zoals een andere Franse soevereiniteitsdenker, Jean-Jacques Rousseau ooit zei, 'niet inbeelden aan mensenwerk een hechtheid te geven die menselijke zaken niet eigen is'.⁶ ●

Auteur

1. Mr. J.W. van Rossem is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht en promoveert in juni op een proefschrift over soevereiniteit en Europese integratie.

Noten

2. Thierry Baudet en Bastiaan Rijkema, 'Zo slaapwandelen we een federaal Europa in', *NRC Handelsblad* 1 april 2014, p. 16.

3. Mark Rutte, 'Geloof in Europa ontstaat niet door EU-verkiezingen', *NRC Handelsblad* 3 april 2014, p. 16-17.

4. Het beeld van soevereiniteit als worst is afkomstig van Mark Verheijen, Tweede Kamerlid voor de VVD. Verheijen gebruikte deze smakelijke metafoer in een pleidooi tegen de opvatting dat soevereiniteit kan worden gedeeld. Zie <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3362218/2012/12/12/VVD-We->

delen-bevoegdheden-met-Europa.dhtml.

5. Om deze reden overtuigt het essay, in het *NJB* 2014/720, afl. 14, p. 894-901 van J.A. Hoeksma niet. Volgens Hoeksma vormt de EU een 'nieuw en nooit eerder geprobeerd' democratisch experiment, ten aanzien waarvan het Westfaalse statenparadigma geen verklarende werking meer heeft. Dit is onjuist. Achter de keuze om de Unie te democratiseren, gaat een existentiële spanning schuil die Westfalen tot een aller-

minst versleten model maakt. Ik ga uitgebreid in op deze materie in mijn dissertatie *Soevereiniteit en pluralisme*, die ik begin juni in Groningen mag verdedigen.

6. Jean Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag* (Amsterdam: Uitgeverij Boom 2005) p. 131; een vertaling door S. van Den Braak en G. van Roermund van het Franse origineel *Du contrat social ou principes du droit politique* uit 1762.