

hangen.⁶ De Europese integratie heeft, volgens mij, een stadium bereikt waarin ‘terug’ of ‘halt houden’ geen realistische opties meer zijn; enkel de weg richting een federale unie ligt open. In zo’n volwaardige federale Europese Unie zou getracht moeten worden de democratie opnieuw veilig te stellen. Over de onderliggende dynamiek zijn we het niettemin eens. En zo ook Van Rossem.

Althans, wat blijkt: deels eens, want, zo stelt Van Rossem: ‘het omgekeerde is namelijk ook waar’. Op andere terreinen, zoals de bestrijding van de eurocrisis, is namelijk een trend van ‘Europeanisering’ te zien en niet van ‘federalisering’: Europese instituties hebben het nakijken, lidstaten regelen het onderling. Conclusie: de geschetste dynamiek vertekent de werkelijkheid.

Dat laat zich moeilijk begrijpen. De stelling dat we ons bewegen richting een federale staat zou namelijk pas ontkracht worden, wanneer Van Rossem laat zien dat – naast overheveling naar het Europese niveau, er ook bevoegdheden ‘teruggeheveld’ worden naar het nationale niveau.

Dan wordt de trend daadwerkelijk gekeerd, dan zou je kunnen zeggen dat we ‘de andere kant op bewegen’ en dan zou ‘het omgekeerde’ ook waar zijn. Maar, in plaats daarvan wijst hij op een aantal *nieuwe* bevoegdheden die (vooral nog) niet federaal of supranationaal geregeld worden. Twee verschillende dingen dus. Wanneer ‘het omgekeerde’ niet ook echt het ‘het omgekeerde’ is, zijn constatering als ‘het omgekeerde is ook waar’ zinledig. Ze worden onrealistisch wanneer je bedenkt dat minister Timmermans recent nog pleitte voor federalisering in het Europees buitenlands beleid.⁷ Wordt die dynamiek ontkracht, of zelfs feitelijk tot stilstand gebracht, doordat lidstaten daarnaast ook *andere* zaken onderling regelen – met uitsluiting van de Europese instituties? Het lijkt me niet.

En zo kabbelt het stuk verder om te concluderen dat de critici zich vergalopperen ‘aan soevereiniteit waar zij menen dat dit begrip verwijst naar een onwrikbaar, vast bezit.’ Waar het dan wel naar verwijst, of zou moeten verwijzen, komen we niet te weten. Een merkwaardige

afsluiting voor een stuk waarin ‘soevereiniteit’ nergens gedefinieerd wordt, er verstrekkende conclusies worden verbonden aan wat platitudes lijken te zijn (‘de natiestaat is geen natuurlijke wetmatigheid’), en onvergelykbare grootheden toch aan elkaar gelijk worden gesteld (gefederaliseerde bevoegdheden en ‘europeanisering’ van *nieuwe* bevoegdheden).

Het artikel dat begon met de veelbelovende titel ‘het belang van zuiver redeneren’ mondt daarom uit in een voorbeeld van het belang van zuiver definiëren. Van Rossem heeft een belangrijk thema aangesneden, met een controversiële stellingname en een aantal interessante observaties, maar de uitwerking laat helaas te wensen over. Gelukkig is er binnenkort ook een proefschrift, want ik zou mijn soevereiniteitsbegrip graag scherpen aan de verfrissende ideeën van Van Rossem – maar met dit artikel lukt me dat vooralsnog niet. •

6. Bastiaan Rijkema, ‘De nieuwe eurorealist’, *Nederlands Dagblad*, 20 mei 2014.

7. In een interview met NU.nl, ‘Timmermans wil in EU meer ruimte voor buitenlandchef’, 21 mei 2014.

1422

Naschrift

Jan Willem van Rossem¹

Bastiaan Rijkema vindt mijn interpretatie van het fenomeen soevereiniteit vaag. In dit naschrift nog een korte poging om het begrip te verhelderen. Wat soevereiniteit betekent, wordt mooi verwoord door het Duitse Constitutionele Hof. De Duitse soevereiniteitsbepaling, artikel 20 *Grundgesetz*, maakt volgens dit Hof de aanwezigheid van een *verfasster politischer Primärraum* noodzakelijk.² Zo rechtlijnig als door het Duitse Hof wordt niet in alle lidstaten over soevereiniteit gedacht. Maar de gedach-

te dat een democratie behoefte heeft aan *verfasster politischer Primärraum* valt niet zo makkelijk onderuit te halen.³ Is in een democratie onduidelijk welke politieke gemeenschap als referentiepunt fungeert ter verklaring van de constitutionele orde, dan kan troebel worden wat precies de betekenis is van een norm. Een historisch voorbeeld: welke politieke gemeenschap schuil ging achter het *We the People* uit de preambule van de Amerikaanse constitutie was de inzet van een serie constitutionele conflicten voorafgaande aan de Ame-

rikaanse Burgeroorlog. Was dat *We the American People* of was dat *We the People of the several states*? Het lijkt misschien triviaal, maar het antwoord hierop was essentieel voor de beantwoording van de vraag of secessie was toegestaan.

Evenals recht niet zonder politiek kan, kan politiek echter ook niet zonder recht. *We the People* heeft de Amerikaanse grondwet nodig om, bijvoorbeeld via het Congres, te kunnen spreken; *bestaat* op een bepaalde manier zelfs pas vanaf het moment dat de constitutie vertelt

dat zij is gesticht door *We the People*.⁴ Vandaar het bijvoeglijk naamwoord ‘*verfasster*’: zonder constitutionele orde kunnen er geen politieke besluiten worden genomen. Anders dan het Duitse Hof meent, is evenwel niet vanzelfsprekend waar het voorvoegsel ‘*Primär*’ naar verwijst. De dialectiek tussen recht en politiek maakt soevereiniteit tot een kwetsbaar begrip. Wat namelijk als een claim op constitutionele autoriteit ten aanzien van een bepaalde rechtsorde ook op een andere plek wordt geuit, zoals in de Verenigde Staten gebeurde? Iets dergelijks is volgens mij ook aan de hand in Europa. De EU wordt beheerst door twee concurrerende soevereiniteitsvertoegen: één die het zelfbeschikingsrecht van de lidstaatvolkeren als premisse heeft, en één die aanstuurt op een politieke gemeenschap van Unieburgers.⁵

Het bestaan van twee concurre-

rende soevereiniteitsvertoegen verklaart waarom in het integratieproces tegenstrijdige ontwikkelingen aan elkaar parallel lopen. Hierdoor kan er sprake zijn van federalisering, maar is ook het omgekeerde waar en valt eveneens een trend van confederalisering waar te nemen. Rijkema vindt dat lastig om te bevatten. Om het ongemak hierover te maskeren, kiest hij voor de vlucht naar voren. Mijn conclusies zijn voor hem ‘plati-tudes’ en ik zou eerder opgeworpen vragen niet beantwoorden. Rijkema beseft echter onvoldoende dat een nationaal soevereiniteitsvertoeg niet per se hoeft uit te monden in de ‘terugheveling’ van bevoegdheden, maar ook gepaard kan gaan met Europese samenwerking op gebieden die voorheen nog buiten het bereik van de EU lagen. De vraag waarvoor we gesteld staan is niet *wel of geen* Europeanisering, maar *welk type* Europeanisering. •

Auteur

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

Noten

2. BVerfG 30 juni 2009, 123, 167 (*Lissabon-Urteil*), r.o. 301.

3. Dit conceptuele punt komt uitgebreid aan de orde in mijn dissertatie *Soevereiniteit en pluralisme: Een conceptuele zoektocht naar de constitutionele grondslagen van de Europese rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2014.

4. Voor dit inzicht verwijst ik, behalve naar mijn hierboven genoemde dissertatie, naar het werk van Hans Lindahl, bijv.: ‘European Integration: Popular Sovereignty and a Politics of Boundaries’, 6 *European Law Journal* 2000, p. 239. Eerder huldigde ook al de Duitse staatsrechtjurist Hermann Heller deze opvatting. Zie diens *Staatslehre* [1934], Leiden: A.W. Sijthoff 1963.

5. De Europese claim op soevereiniteit werd voor de eerste maal geformuleerd in de baanbrekende arresten *Van Gend & Loos* en *Costa vs. ENEL* en is sindsdien steeds meer ingekleurd met constitutionele concepten zoals het Unieburgerschap.

1423

Slotbijdrage EU soevereiniteitsdebat

Jaap Hoeksma¹

In zijn reactie op mijn essay *De Europese Unie als democratisch experiment* besteedt van Rossem ruim aandacht aan de visie van Baudet (*NJB* 2014/978, afl. 19). Ik heb mij vooreerst van commentaar op diens publicaties en uitlatingen onthouden, maar nu de Leidse publicist in het *NJB*-debat is betrokken, breng ik kort naar voren dat hij het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen verabsoluteert. Hij ontleent daar zijn axioma aan dat ‘democratie alleen kan bestaan in een soevereine natiestaat’ en kraait vervolgens in de krant dat niemand zijn ongelijk kan bewijzen.²

Baudet doet denken aan een missionaris die eeuwen na het eerdere stelsel voor Galilei opnieuw beweert dat de aarde het middelpunt van het

heelal vormt. Zijn stelling dat de EU ofwel moet uitgroeien tot een federale staat of ontbonden zal worden, miskent dat de Unie in de loop der jaren een eigen bestuursmodel heeft ontwikkeld. Anders dan het Westfaalse stelsel dat soevereiniteit als absoluut, dat wil zeggen één en ondeelbaar beschouwt, is dit model gebaseerd op een flexibele omgang met het begrip soevereiniteit. De EU laat in de praktijk zien dat staten de uitoefening van soevereiniteit met elkaar kunnen delen zonder hun zelfstandigheid als staat te verliezen. De lidstaten van de EMU tonen bovendien aan dat zij een gemeenschappelijke munt in stand kunnen houden zonder een federale staat te worden. Baudet gaat superieur aan deze ontwikkelingen voorbij en presenteert

een dilemma uit de oude doos. Zijn tegenstelling vindt haar oorsprong in een gedateerd paradigma. Hij zit gevangen in het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen en roept om het hardst dat hij de waarheid in pacht heeft. De door hem gegeven verzekering dat het einde van de Europese Unie onvermijdelijk is, mist voorspellende waarde, omdat het bestaan van de EU in zijn denkwereld *priori* onmogelijk is. ‘En toch beweegt ze’ zou Galilei zacht hebben gefluisterd. •

Auteur

1. Mr. A.J. Hoeksma is rechtsfilosoof.

Noten

2. *NRC Handelsblad*, 24 mei 2014.