

Op naar een nieuwe definitie van soevereiniteit

Europa De wereld is wederom bipolair. Alles draait om Amerika en China. Europa kan niet langer op de VS leunen en dat heeft gevolgen voor het soevereiniteitsdebat, meent Caroline de Gruyter. Doel moet zijn: vrede en collectief welzijn. Zonder dit is soevereiniteit een leugen.

Op 26 juli 1581 werd het Plakkaat van Verlatinghe getekend, 's werelds oudste onafhankelijkheidsverklaring. Nu, 440 jaar later, is een perfect moment om eens anders naar soevereiniteit te kijken. De manier waarop wij soevereiniteit definiëren, is namelijk veel te beperkt: te veel gefocust op 'onafhankelijkheid' en 'zelfbestuur' alleen. 'Vrede' en 'welzijn van burgers', eeuwenlang sleutelcomponenten van soevereiniteit, zijn naar de achtergrond verdwenen. Ten onrechte. Die begrippen moeten weer centraal komen.

De eerste keer dat ik besepte wat soevereiniteit inhield, en wat dit met onafhankelijkheid te maken had, was in de Gazastrook. Ik woonde daar midden jaren negentig, na de Oslo-akkoorden tussen Israël en de Palestijnen. Gaza kreeg autonomie en mocht zichzelf besturen. Met vlaggen, ministeries, een eigen politiedienst. Maar omdat het door het territorium van Israël was ingeklemd, zelfs op zee, stelde dat zelfbestuur weinig voor.

Neem Gaza International Airport, het mooiste vliegveld dat ik ooit heb gezien. Een magnifieke Marokkaanse vertrekhal in oker en rood, met gebogen sleutelgatramen. Eén landingsbaan, met palmbomen omzoomd. Je zag nergens Israëli's, op het eerste oog. Maar als je goed keek, ontdekte je dat Israëli's het hele vliegveld runden. Van a tot z. Zij bepaalden wie er arriveerde en wie er vertrok. Zij controleerden paspoorten, doorzochten koffers. Die verdwenen op een lopende band achter een spiegelwand, waar Israëli's ze openmaakten voor inspectie. Zij stonden achter die spiegels, die natuurlijk geen wanden bleken, maar ramen. Zij konden jou zien, maar jij hen niet.

Alles op Gaza International Airport was gebouwd na Israëli's goedkeuring: toegangsweg, landingsbaan, controletoren, alles. Als er iets was dat Israël niet beviel, werd de bouw stilgelegd. Soms werden er gaten in de landingsbaan geschoten.

Zo ging het met alles. De Palestijnen kregen de symbolen van soevereiniteit, niet de inhoud. Palestina werd een staatje van niks. Daarom liep het vredesproces vast in geweld en destructie: zo kwamen de Palestijnen nóg niet van Israël af, integendeel. Onafhankelijkheid als gimmick.

Wat ik daar leerde, is dat er ook onafhankelijkheid of zelfbestuur bestaat zónder soevereiniteit, of met een beetje soevereiniteit. En dat je soms meer soevereiniteit hebt als je macht afstaat, of met anderen deelt, dan als je macht exclusief voor jezelf najaagt.

Iets dergelijks zie je in Noord-Ierland. Dat de macht hier gedeeld moet worden tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, is duidelijk. Maar dat is een kwestie van finetunen. Daar heb je vertrouwen voor nodig. Anders werkt het niet.

Grappig genoeg hadden de noordelijke provincies dat ten tijde van het Plakkaat van Verlatinghe al door. Ja: in 1581 zagen onze voorvaderen soevereiniteit niet als iets exclusiefs voor één statelijke eenheid alleen. Voor hen was soevereiniteit een flexibel begrip. Ze begrepen dat je soms juist soevereiniteit krijgt als je de macht over bepaalde zaken deelt. Want wat deden ze, toen ze Philips II de bons hadden gegeven? Ze gingen op zoek naar een nieuwe soeverein. Een buitenlander, jawel. Eerst vroegen ze de hertog van Anjou, daarna de graaf van Leicester.

Deze episode, uit het prille begin van wat in de negentiende eeuw pas echt 'Nederland' zou worden, toont hoezeer onze krappe definitie van soevereiniteit – enkel als zelfbeschikkingsrecht, als exclusief recht van de staat om zijn eigen beslissingen te nemen – een tamelijk recente uitvinding is.

In de zestiende eeuw kon je een buitenlander vragen om jou te besturen. De Belgen deden dat ook. Waarom? Omdat de wereld gevaarlijk was, vol oorlogen en het recht van de sterkste. Als kleintje moest je zorgen dat je door groten gedekt werd.

Uiteindelijk werd het niets met de heren uit Anjou en Leicester, en werden we een Republiek. Maar die opereerde in diezelfde boze wereld – en begon prompt internationale afspraken te maken, om die precare dekking niet te verliezen.

Beperkte dat haar macht? Zeker.

En haar soevereiniteit? Geenszins.

Want het was een vrije keus. En een verantwoorde keus: de Republiek beleefde daarna een ongekende bloeiperiode – in de zeventiende eeuw was zij cultureel, technologisch en als handelsland internationaal toonaangevend. (We deden daarbij ook veel fout, waar we nu pas sorry voor zeggen. Maar dat is een andere discussie.)

Precies die afwegingen maken wij nu weer. In Nederland, en elders. Tijdens de Koude Oorlog bouwden Europeanen hun verzorgingsstaten. De Amerikanen hielden de communisten op afstand. Na de val van de Muur begonnen de Amerikanen op Azië te focussen. Dat vonden wij prima. De bipolaire standoff was voorbij. Laat 'Mars' maar gaan, de wereld werd nu meer zoals 'Venus'.

Maar het liep anders. De wereld is wederom bipolair. Alles draait om Amerika en China. Europa ligt niet meer in het middelpunt. Het temmen van regionale machten rondom Europa is voor Washington geen prioriteit meer. Venus wordt omringd door mini-Marsen – Rusland, Turkije, het VK. Alle willen Europa verzwakken, of erger. De Amerikanen zeggen: handel het nu zelf maar af.

Dat heeft gevolgen voor het soevereiniteitsdebat. We voeren dat debat al sinds sint-juttemis, in Europa. 'Ieder voor zich' liep altijd uit op oorlog. Ik lees momenteel een biografie van de achttiende-eeuwse Habsburgse keizerin Maria-Theresia: een en al wisselende allianties: Rusland en Oostenrijk tegen Pruisen, Engeland en Oostenrijk tegen Frankrijk, enzovoort. Iedereen belazerde iedereen, en steeds kwam er weer oorlog. De kleintjes werden daarbij onder de voet gelopen. De Europese eenwording sinds de jaren vijftig is hier een antwoord op. Iedereen leverde wat soevereiniteit in, en kreeg er rust en welvaart voor terug.

De laatste tijd is er steeds méér Europa. Veel problemen zijn internationaal geworden. Agressieve burens, terrorisme, klimaatverandering, multinationals die belastingen omzeilen – het raakt iedereen, en er bestaan geen nationale antwoorden op. Ik heb tien jaar in Brussel gewoond. Daar heb ik één ding geleerd: Europese landen nemen daar de beslissingen. Bij de eurocrisis, financiële crisis, vluchtelingen crisis en Brexit wilden ze allemaal eerst hun eigen 'ding' doen. Later besloten ze: beter samen, anders wordt het chaos.

Wat we in Brussel doen, is conflicten uitvechten. Vroeger ging dat met munitie, nu met woorden. Die gevechten blijven fel. Iedereen gaat keihard voor het nationale belang. Vaak sluiten ze pas compromissen als ze aan de afgrond staan. Vergis u niet: nationale diplomaten en ambtenaren die in Brussel onderhandelen over klimaat of banktoezicht, zijn de voetsoldaten van deze tijd. Ze dragen alleen een pak.

Europese landen buiten de EU doen vaak mee. Noorwegen, waar ik nu woon, kopieert beslissingen uit Brussel, behalve over energie, visserij en landbouw – drie terreinen waarop ze heel onafhankelijk kunnen zijn. Verder nemen ze vrijwel alles over. De Noorse premier zegt: wat goed is voor de EU, is goed voor ons. Ik wou dat premier Rutte zoiets eens zei. Noorwegen doet mee aan Schengen, de interne markt en de corona-app. Bij Europese defensieprojecten staat het vooraan.

Voilà, zo werkt moderne soevereiniteit: je doet uit eigen vrije wil mee met anderen, zelfs al kun je niet meebeslissen, omdat je denkt dat het beter is voor je land.

In Zwitserland, waar ik óók gewoond heb, werd op een dag een nieuwe milieuwet voor vrachtwagens besproken. Hé, dacht ik, die heb ik eerder gezien – de EU nam twee jaar eerder dezelfde wet aan. Wat bleek: Bern had twee jaar gewacht en toen vrijwel hetzelfde wetsontwerp ingediend, zonder te zeggen dat het een kopie was. Als jouw trucks buurlanden niet in kunnen omdat die strengere milieu-eisen hebben, heb je een probleem.

Zwitserland, Noorwegen en IJsland willen constant aan méér EU-dingen meedoen. Uit vrije wil. Zwitserland heeft net een raamakkoord met de EU verscheurd, omdat het geen uitzonderingen kreeg op drie interne-marktregels waar lidstaten zich wèl aan moeten houden. Tegelijkertijd wil Bern meedoen op de Europese elektriciteitsmarkt en de gezondheidsmarkt. Het beweegt niet van de EU weg, maar ernaartoe. Voorlopig gaat de Zwitserse regering alles uit Brussel overnemen wat goed is voor het land: soeverein kopiëren.

Soevereiniteit gaat niet meer alleen om zelfbeschikking en onafhankelijkheid – want dit leidt juist vaak tot áfhankelijkheid. Na Brexit rotten bloemkolen weg op Britse akkers. Bloemkolen worden nu geïmporteerd uit Polen. Zoals de Italiaanse premier Mario Draghi opmerkte : „ *There is no sovereignty in solitude* .” Hij bedoelde dat je je land verzwakt als je alles solo doet.

Geen Europees land was zo laks met coronamaatregelen, en controle daarop, als Nederland. Nu staan we op rode lijsten van andere landen. Nederlanders worden als risicogroep gezien. Daar kun je over piepen, maar het is de consequentie van je eigenwijze gedrag.

Als Nederland Facebook mededeelt dat het privacyregels schendt, halen ze in Californië hun schouders op. Als Brussel het doet, namens 27 landen, verandert Facebook zijn gedrag en betaalt het een boete op de koop toe. Zo krijgt Nederland alleen zijn zin als het met anderen samenwerkt. En dit is maar één voorbeeld van vele. Je geeft soevereiniteit op in de EU, maar je krijgt ook soevereiniteit terug. In die zin maakt Europa onze natiestaten sterker.

Misschien wordt het daarom eens tijd om het begrip ‘soevereiniteit’ wat ruimer te formuleren.

Zoals de Zwitserse hoogleraar Thomas Cottier schrijft in zijn recente boek *Die Souveränität der Schweiz in Europa*, lag soevereiniteit heel vroeger bij de vorst, de heerser. Later, na eindeloze godsdienstoorlogen, ging ze over op republiek en staat. Om oorlogen te beëindigen. Om tirannen te lozen. Voor de „ *pursuit of happiness* ”, zoals de Amerikanen in hun Onafhankelijkheidsverklaring schreven.

Men zegt weleens: alle politiek is lokaal. Tegelijkertijd is de economie grotendeels internationaal. Hoe laveren we tussen die twee? Dat is de kernvraag. Gelukkig kunnen we daarbij kiezen tussen vijf bestuursniveaus: het lokale niveau, het regionale, nationale, Europese, of internationale niveau via de VN of WTO. *Verticale soevereiniteit* draait om de vraag welk van die vijf niveaus een bepaald issue het beste kan afhandelen. *Horizontale soevereiniteit* is de vraag wie daar intern over beslist: regering, parlement, rechters? Elk land regelt dat anders. Je hebt monarchieën en republieken. Directe democratieën en parlementaire democratieën. Federale landen, gecentraliseerde landen.

Maar alles is tegenwoordig gericht op machtsdeling. Op het goede niveau om dingen te besluiten. Op participatie of gericht op *checks and balances* . Horizontaal én verticaal passen we constant dingen aan. Waarom? Simpel: voor vrede en welzijn van burgers. Zelfbeschikking en onafhankelijkheid blijven belangrijk. Maar het zijn middelen, meer niet, om een doel te bereiken. En dat doel is en blijft: vrede en collectief welzijn. Dat is het, waar soevereiniteit om draait. Dat is de legitimering van soevereiniteit.

Cottier citeert een uitspraak van het Permanent Hof in Den Haag, uit 1923, waarin parmantig het volgende zinnetje staat: „Het recht om internationale verplichtingen aan te gaan is een onderdeel van soevereiniteit”. Met andere woorden, géén internationale afspraken maken, géén macht ‘poolen’ – in de

EU, WTO, G7, waar dan ook – kan de soevereiniteit van je land schaden. Omdat het de vrede in gevaar brengt. Omdat het burgers van vrijheden of inkomsten berooft. Of beide.

Laat ik eindigen met een oproep. Wat ik graag eens zou zien, is dat politici dit aspect van soevereiniteit ook eens naar voren halen. Dat ze ophouden met ons dag in, dag uit fata morgana's voor te spiegelen over hoe gelukkig en welvarend je bent als je afhankelijk bent van niemand. Het is onzin. Het is quatsch. Het is volksverlakkerij.

Caroline de Gruyter is Europa-columnist van NRC. Dit is een verkorte versie van de op 26 juli in Delfshaven uitgesproken jaarlijkse Onafhankelijkheidsrede.