

We leven in een tijd waarin openlijk wordt getwijfeld over het nut, de noodzaak en rol van de staat in de dynamiek van een moderne en geglobaliseerde wereld, met de diverse nationale en internationale uitdagingen die zij opwerpt. Paradoxaal genoeg blijft de 'soevereine staat' de actor waar velen zich tot wenden of aan refereren om een antwoord te vinden op de uitdagingen van vandaag en die van de toekomst.

Veelvuldig wordt het begrip 'sovereiniteit' in diverse politieke en maatschappelijke debatten aangehaald, variërend van onderwerpen zoals de Europese Unie en de rol van de krijgsmacht en internationaal militair ingrijpen. Diverse deelnemers aan deze politieke en maatschappelijke debatten hanteren hierbij echter een verschillende definitie van het concept 'sovereiniteit'. In hetzelfde gesprek over zaken die raken aan soevereiniteit kunnen mensen het toch over totaal verschillende zaken hebben.

Begin vorige eeuw stelde de Britse jurist Lassa Oppenheim (1858-1919) reeds vast dat er geen algemeen aanvaarde betekenis van het begrip bestond en dat die er waarschijnlijk ook nooit was geweest. Onder invloed van globalisering en de groeiende diversiteit in de internationale betrekkingen is het concept steeds diffuser, maar tegelijkertijd belangrijker geworden. Wie of wat is tegenwoordig soeverein? Wat betekent het om in een globaliserende wereld soeverein te zijn? Wanneer en waarom ben je dat (nog)?

Het doel van dit geschrift is om op onder andere die vragen een antwoord te formuleren. Enerzijds zal het begrip 'sovereiniteit' nader worden geduid, waarbij de liberale traditie als leidraad fungeert. Anderzijds zal worden onderzocht hoe, met die nader ingevulde definitie, het begrip zich verhoudt tot de spanningen die ervaren worden tussen soevereiniteit en een aantal actuele thema's: de Europese Unie en de verdeling van bevoegdheden tussen 'Brussel' en de afzonderlijke lidstaten; de rol van de krijgsmacht bij het borgen van de eigen soevereiniteit; en de legaliteit en legitimiteit van militaire interventies in het licht van het soevereiniteitsvraagstuk.

ISBN/EAN: 978-90-73896-73-4

SOVEREINITEIT

SOVEREINITEIT

Kenneth Manusama (voorzitter), Peter Rauwerda,
Patrick van Schie, Jeroen Toet & Daniël Turk



TeldersStichting

Soevereiniteit

Kenneth Manusama (voorzitter), Peter Rauwerda, Patrick van Schie,
Jeroen Toet & Daniël Turk



Prof.mr. B.M. TeldersStichting
Den Haag, 2016

Prof. mr. B.M. TeldersStichting

Mauritskade 21, 2514 HD Den Haag

Telefoon (070) 363 1948

E-mail: info@teldersstichting.nl

www.teldersstichting.nl

Copyright © 2016 TeldersStichting - Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Zetwerk en druk: Oranje/Van Loon B.V.

ISBN/EAN: 978-90-73896-73-4

Trefwoorden: liberalisme, soevereiniteit, Europese Unie, krijgsmacht, militaire interventie

Prijs: € 17,50

Voorwoord

Zonder daar altijd bewust van te zijn, gaan veel van de berichten in het nieuws en in de kranten over het thema soevereiniteit. Als het gaat over politiek en verkiezingen bijvoorbeeld, maar ook bij de onderwerpen die raken aan de Europese Unie en de inzet van onze krijgsmacht. Het gaat daarbij altijd over bevoegdheden en meer specifiek de verdeling en concentratie daarvan. Nog altijd een uiterst belangrijke vraagstuk. Gezien de toenemende complexiteit van bestuurslagen waarmee burgers zich vandaag de dag geconfronteerd zien, misschien zelfs wel belangrijker dan ooit. Toch is het zelden duidelijk wat precies wordt bedoeld met soevereiniteit als die term wordt gebezigd. Personen kunnen het in hetzelfde gesprek over soevereiniteit over totaal verschillende zaken hebben.

Om meer helderheid in het debat te krijgen, geeft de werkgroep die met dit onderwerp aan de slag is gegaan eerst een begripsverheldering. Vanuit de liberale traditie is op zoek gegaan naar de oorsprong en betekenis van soevereiniteit. Daardoor ontstaat een specifiek beeld van de dilemma's die van oudsher rond het onderwerp spelen en van de antwoorden die liberalen in de loop der tijd hebben gevonden om daarmee om te gaan. Vervolgens wordt vanuit die begripsverheldering dieper ingegaan op een aantal actuele thema's, waarbinnen soevereiniteit een belangrijke rol speelt: de Europese Unie, het hebben van een (eigen) krijgsmacht en militaire interventies (*Responsibility to Protect*). De uitkomsten van die zoektocht en verheldering leest u in dit 125^e geschrift van de TeldersStichting.

Ook met een verduidelijking van wat liberalen onder soevereiniteit verstaan binnen handbereik, is er nog veel ruimte voor discussie als het aankomt op het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Dat bleek ook tijdens de totstandkoming van dit geschrift. Binnen het curatorium bestaan verschillende zienswijzen over bijvoorbeeld de positie en rol van de staat in de wereld van vandaag de dag en over de rolverdeling tussen die staat enerzijds en overkoepelende organisaties, waaronder de Europese Unie, anderzijds. Ook bleek tijdens de bespreking van de concepttekst hier en daar ruimte te bestaan tussen de uitgangspunten en conclusies van de werkgroep en de mening van sommige curatoren. Het toont wat mij betreft de actualiteit en het belang van het thema soevereiniteit en bovendien de gezonde ruimte die binnen het liberale huis bestaat om het met elkaar oneens te zijn over fundamentele kwesties en daarover te redetwisten.

Het curatorium wil bij dezen dan ook unaniem grote waardering uitspreken voor het werk dat de auteurs verzet hebben om tot dit eindresultaat te komen. Speciale dank gaat daarbij uit naar Raymond Kubben, die meedacht met de werkgroep en de inhoud van dit geschrift met zijn expertise naar een hoger niveau heeft getild. Ook Dieuwertje Kuijpers en Stephan de Vries verdienen een bijzondere

vermelding. Zij hebben beiden in hun tijd als wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting een waardevolle bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit geschrift.

Ik hoop dat dit geschrift bijdraagt aan het verhelderen en verrijken van de discussie over soevereiniteit en wens u heel veel leesplezier in de komende hoofdstukken.

Frans Engering
Den Haag
April 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
I. Inleiding	1
1.1 Ten geleide	1
1.2 Leeswijzer	6
II. Soevereiniteit: een begripsdefinitie	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Soevereiniteit: een meerdimensionaal begrip	9
2.3 Interne soevereiniteit	10
2.3.1 Organisatie van de macht	10
2.3.2 Is soevereiniteit deelbaar?	12
2.3.3 Tussen juridische bevoegdheid en feitelijke controle	13
2.3.4 Beperkingen aan soevereiniteit	14
2.3.5 Legitimatie van de macht	16
2.4 Externe soevereiniteit	18
2.4.1 Soevereiniteit-als-autonomie	18
2.4.2. Soevereiniteit-als-participatierecht	21
2.5 Conclusie	23
III. Soevereiniteit & de Europese Unie	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De organisatie van de macht binnen de EU: de EU en interne soevereiniteit	25
3.2.1 De organisatiestructuur van de EU	25
3.2.2 Machtenscheiding binnen de EU	26
3.2.3 Volkssoevereiniteit binnen de EU	30
3.3 De Europese Unie & externe soevereiniteit	47
3.3.1 De EU en soevereiniteit als autonomie	48
3.3.2 De EU en soevereiniteit als participatierecht	50
3.4 Conclusie	56
IV. Soevereiniteit, de krijgsmacht & internationale militaire samenwerking	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Soevereiniteit en krijgsmacht	59
4.2.1 Interne soevereiniteit, externe soevereiniteit en de krijgsmacht	59

4.2.2	Staatsvorming, krijgsmacht & soevereiniteit	61
4.3	Internationale defensiesamenwerking	66
4.3.1	Internationale defensiesamenwerking door de jaren heen	66
4.3.2	Internationale defensiesamenwerking: vormen, voorbeelden en obstakels	74
4.3.3	Internationale defensiesamenwerking & soevereiniteit	77
4.3.4	De krijgsmacht en militaire samenwerking vanuit liberaal perspectief	79
4.4	Conclusie	84
V. (On)schendbare soevereiniteit? Liberalisme & militaire interventie		87
5.1	Inleiding	87
5.2	Soevereiniteit, non-interventie, humanitaire interventie & R2P	88
5.3	Militaire interventie & liberalisme	94
5.3.1	Gerechtvaardigde oorlog: een theoretisch dilemma	94
5.3.2	Militaire interventie: een liberale visie	98
5.3.3	Toetsingskader voor humanitaire interventies	104
5.4	Conclusie	108
VI. Samenvatting		111
VII. Aanbevelingen		117
	Aanbevelingen hoofdstuk 3: Soevereiniteit & de Europese Unie	117
	Aanbevelingen hoofdstuk 4: Soevereiniteit, de krijgsmacht & internationale militaire samenwerking	120
	Aanbevelingen hoofdstuk 5: (On)schendbare soevereiniteit? Liberalisme & militaire interventie	121
	Bijlage 1. De belangrijkste EU-instellingen	123
	Bijlage 2. Wetgevingsprocedures binnen de EU	125
	Bijlage 3. Bevoegdheden van de EU en haar lidstaten	127
	Bijlage 4. Opt-outs van verschillende EU-lidstaten	129
	Bijlage 5. Van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid	131
	Bijlage 6. ICISS-voorwaarden voor militaire interventies	135
	Bijlage 7. Volledig toetsingskader humanitaire interventie Adviesraad Internationale Vraagstukken (2000)	137
	Bijlage 8. Beoordelingskader voor humanitaire interventie van de Tweede Kamer (2001)	141
Personalia werkgroepsleden		143

I. Inleiding

1.1 Ten geleide

De VVD schreef in haar verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer van 2012 dat de nationale parlementen cruciaal zijn 'voor het beschermen van de nationale soevereiniteit'.¹ Ook was de partij voorstander van 'een samenwerkingsverband als onafhankelijke, soevereine staten' en verzette zij zich 'tegen vormen van federatieve samenwerking binnen Europa'.² Het expliciet inroepen van 'soevereiniteit' is kenmerkend voor de moderne tijd en de moderne wereld. Door de explosieve verspreiding van kennis, kapitaal, goederen, technologie en mensen heeft het voortdurende proces van globalisering niet alleen gezorgd voor meer mondiale welvaart en onderlinge verbondenheid via moderne communicatietechnologie, maar ook voor minder positieve effecten die zich niets aantrekken van nationale grenzen, zoals klimaatverandering en internationaal terrorisme. De invloed van binnensluipende globalisering op de eigen cultuur en het gevoel van verloren zeggenschap in en over eigen land, creëren ook een fundamenteel gevoel van onbehagen onder veel burgers en elites. Zowel anti-globalisten, die de verstreckende invloed van vrijhandelsakkoorden betreuren en bestrijden, als de Russische president Poetin doen een beroep op de term 'soevereiniteit' van de staat om grieven of nationale belangen te articuleren. Voor veel verontruste mensen en groepen is 'soevereiniteit' de kreet waarmee zij het vermeende verlies aan controle over het eigen (nationale) leven proberen af te wenden dan wel te herstellen. Voor het bestrijden van grensoverschrijdende problemen wordt echter gekeken naar de soevereine staat als de enige actor die door bindende internationale afspraken met andere staten deze bestrijding ter hand kan nemen.

Door globalisering is echter ook het niveau waarop kennis wordt gedeeld en waarop effectieve maatregelen kunnen worden genomen (*think globally, act locally*) dichter, of zelfs direct bij de burger zelf komen te liggen.³ De invloed van de staat is op veel terreinen stelselmatig aan erosie onderhevig, terwijl staten op andere terreinen van betekenis blijven, al dan niet onder aanpassing van de manieren waarop zij hun functies uitoefenen. De kloof tussen de juridische organisatie van de wereld aan de ene kant en de politieke en maatschappelijke realiteit aan de andere kant, blijft groeien. Staten, mensen, bedrijven en andersoortige organisaties hebben een mate van verbondenheid én afhankelijkheid bereikt waardoor de huidige bestuurlijke structuren, concepten en veronderstellingen die het internationale verkeer regelen soms als ouderwets en ontoereikend worden bestempeld.

In deze paradoxale situatie is niet alleen de positie van de staat aan kritische reflectie onderhevig, maar is eveneens de betekenis van het concept soevereiniteit

¹ VVD, *Niet doorschuiven, maar aanpakken*, Verkiezingsprogramma 2012-2017,

² Ibidem.

³ Zie bijv. A.M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004; B. Barber, *If Mayors Rule the World*, Yale University Press, 2013.

onduidelijk geworden. In het publieke debat wordt de term ‘soevereiniteit’ regelmatig gebezigd, maar ondertussen laat het zich niet gemakkelijk in enkele woorden samenvatten of omschrijven. In volkenrechtelijke zin is soevereiniteit de meest fundamentele bouwsteen van de internationale juridische orde, met de staat als drager van soevereiniteit als belangrijkste en tot voor kort enige internationale actor in het middelpunt van die orde. Daarmee is soevereiniteit als concept ogenschijnlijk onvervangbaar. In het politieke en maatschappelijke debat bestaat echter de nodige verwarring rondom het soevereiniteitsbegrip. In de politiek en de maatschappij in het algemeen, is de term ‘soevereiniteit’ haast een noodkreet, een theoretisch doch emotioneel anker in woelige tijden, terwijl iedereen ondertussen een eigen begrip van ‘soevereiniteit’ hanteert. Zo ook in Nederland. ‘Je zou verwachten dat staatsrechtelijke handboeken duidelijke en bruikbare definities van het begrip soevereiniteit geven. Dat is niet het geval. Eerder het omgekeerde. Het begrip ‘soevereiniteit’ wordt in de Nederlandse literatuur vrij snel weggeschreven, of behandeld als historisch verschijnsel.’⁴

De verwarring over soevereiniteit is ook evident in de verkiezingsprogramma’s van diverse politieke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2012. Eén van de centrale thema’s was de Europese Unie, waarin soevereiniteit een impliciete en soms expliciete rol speelde. Als uitingen van soevereiniteit stonden in het bijzonder de rol van parlementen (zowel nationaal als Europees), overheveling van bevoegdheden aan de Europese Unie (EU) en de mate van samenwerking tussen de lidstaten in EU-verband centraal. In het verkiezingsprogramma van de VVD wordt duidelijk dat de VVD het parlement in het kader van soevereiniteit een wezenlijke rol toedicht. Een sterkere rol voor nationale parlementen is volgens haar nodig om de soevereiniteit van de staten overeind te houden. De PvdA richt haar pijlen op wat volgens haar een onevenwichtige verdeling van bevoegdheden is: ‘De Europese Raad heeft te veel bevoegdheden naar zich toetrokken en wordt gedomineerd door Duitsland en Frankrijk. Besluiten moeten plaatsvinden onder grotere controle van het Europees parlement en nationale parlementen, waaronder de Tweede Kamer’, aldus de sociaaldemocraten.⁵ Hier gaat het dus om het gevaar dat grote landen de soevereiniteit van kleine(re) landen bedreigen. De PVV noemt ‘ons verlies aan soevereiniteit’ expliciet in het verkiezingsprogramma *Hún Brussel, óns Nederland*. Voorbeelden van stellingen uit het programma zijn: ‘Nederland stapt uit de EU. Onze soevereiniteit terug!’ en ‘Elk EU plan dat de nationale soevereiniteit raakt voorleggen in een referendum.’⁶ De SGP vraagt om een Grondwetswijziging zodat ‘verdragen die nationale soevereiniteit overdragen aan ‘Brussel’ alleen in werking kunnen treden als zij een twee derde

⁴ G. Boogaard, ‘Soevereiniteit? Welke soevereiniteit?’, *Publiekrecht & politiek*, 22 september 2011, via <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/soevereiniteit-welke-soevereiniteit/>

⁵ PvdA, *Nederland sterker & socialer*, verkiezingsprogramma 2012-2017, p. 59.

⁶ PVV, *Hún Brussel, óns Nederland*, verkiezingsprogramma 2012-2017, p. 17.

meerderheid krijgen in Eerste en Tweede Kamer'.⁷ D66 noemt soevereiniteit niet in het verkiezingsprogramma, maar fractievoorzitter Pechtold meldt op de website van de partij: 'de democratie bepaalt nu niet het financiële beleid, maar de financiële markten zijn dominant.'⁸ De SP stelt in haar verkiezingsprogramma iets soortgelijks met de uitspraak dat 'steeds meer vrijheid [is] gegeven aan financiële markten en grote multinationals, ten koste van nationale soevereiniteit en democratisch toezicht'.⁹

Politici uit andere Europese landen koppelen de soevereiniteit momenteel primair aan het lidmaatschap van de Europese Unie. Zo stelt de Britse premier Cameron wanneer hij het over de soevereiniteit van het Britse recht heeft: 'Unlike many other European countries Britain does not have a written constitution. Given the increasing amount of EU law with which we have to deal we would amend the law to insert a sovereignty clause, to make it explicit that ultimately Britain's Parliament is sovereign and cannot be overruled by the EU against its will.'¹⁰

Hier gaat het om de verhouding tussen lidstaten en de Europese Unie en de vraag waar uiteindelijk de soevereiniteit ligt, of idealiter zou moeten liggen. Cameron heeft aangegeven een herziening van het Verdrag van Lissabon uit 2009 te willen en heeft na onderhandelingen in Brussel bereikt dat Groot-Brittannië een nieuwe, meer autonome plek krijgt in de Europese unie. Zoals beloofd, nadat Cameron in 2015 met een grote meerderheid was herkozen, zal hij in zijn tweede termijn als minister-president in Groot-Brittannië een referendum worden gehouden over het lidmaatschap van de EU. De autonome plek en concessies die Cameron in Brussel heeft bemachtigd worden pas realiteit wanneer de Britse kiezers zicht hierover op 23 juni hebben uitgesproken. Een 'Brexit' is dan zeker niet ondenkbaar.

De Duitse bondskanselier Merkel deed in 2011 daarentegen juist een oproep aan de lidstaten bereidwilligheid te tonen soevereiniteit af te staan aan Brussel, om op die manier de financiële crisis effectiever te lijf te kunnen gaan en de euro te redden: 'Germany sees the need in this context to show the markets and the world public that the euro will remain together, that the euro must be defended, but also that we are prepared to give up a little bit of national sovereignty.'¹¹

Ook de Franse president Hollande lijkt een uitgesproken voorstander van ontwikkelingen die richting meer integratie van de lidstaten en zelfs een politieke

⁷ SGP, *Daad bij het woord*, verkiezingsprogramma 2012-2017, p. 23.

⁸ 'Vooruit met Europa', 23 augustus 2012, via <https://d66.nl/vooruit-met-europa/>.

⁹ SP, Nieuw vertrouwen, verkiezingsprogramma 2013-2017, p. 59.

¹⁰ 'A Europe policy that people can believe in', *toespraak van David Cameron*, 4 november 2009.

¹¹ 'Merkel Says Germany Is Ready to Cede Some Sovereignty to Save the Euro', *Bloomberg*, 16 november 2011, via <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-16/merkel-says-germany-ready-to-cede-some-sovereignty-to-eu-for-closer-ties.html>.

unie gaan.¹² ‘Stopping would mean falling back. We don’t have a choice, but to march toward the destiny that is ours, march toward a unified Europe’, aldus de Franse president.¹³

Onze eigen premier, Mark Rutte, heeft aangegeven op sommige onderdelen meer Europa te willen, bijvoorbeeld wat betreft de interne markt, maar op ‘heel veel andere onderdelen’ juist minder. De premier stelde in het kader van begrotingsdiscipline binnen de EU voor het handhaven van gemaakte afspraken en financieel toezicht op Europees niveau te zijn, maar weinig te voelen voor het overdragen van soevereiniteit: ‘Over institutionele vergezichten moeten we het niet hebben. We zijn geen liefhebber van eurobonds, geen liefhebber van een bankenunie en tegen geld dat van het Europees noodfonds rechtstreeks aan banken wordt gegeven.’¹⁴

Ten slotte komt de term ‘soevereiniteit’ regelmatig naar voren in geopolitieke kwesties. Zo ook in de zomer van 2014. Terwijl het conflict in Oost-Oekraïne in alle hevigheid woedt en Nederland rouwt om de slachtoffers die op 17 juli omkwamen bij het neerhalen van *Malaysian Airlines* vlucht MH17, spreekt de Russische president Vladimir Poetin de Nationale Veiligheidsraad toe. Zijn toespraak is doorspekt met verwijzingen naar het begrip ‘soevereiniteit’. ‘We zullen ons vandaag bezighouden met de fundamentele vraagstukken van het behoud van soevereiniteit en de territoriale integriteit van ons land. Allemaal zien we in hoeveel politieke, etnische, wettelijke, maatschappelijke, economische en andere aspecten dit onderwerp omvat. Soevereiniteit en territoriale integriteit zijn fundamentele waarden. Dan hebben we het over het behoud van de onafhankelijkheid en eenheid van ons land, over betrouwbare bescherming van ons grondgebied en ons grondwetstelsel en over de tijdige neutralisatie van interne en externe bedreigingen, waarvan er in de wereld van vandaag nogal wat zijn’, aldus Poetin.¹⁵

Ook spreekt hij van het prijsgeven van een deel van de soevereiniteit als een land toetreedt tot een bondgenootschap en wijst hij erop te verwachten dat de Russische nationale en rechtmatige belangen worden eerbiedigt: ‘Niemand dient zich met onze interne aangelegenheden te bemoeien. Maar steeds vaker horen we nu over ultimatus en sancties. Het hele begrip staatssoevereiniteit verwatert.’¹⁶ Deze soms stevige uitspraken maken niet duidelijk wat politieke partijen en politici in de praktijk precies onder soevereiniteit verstaan. Niet zelden zullen deelnemers

¹² ‘German, French leaders say stronger Europe needed’, *Associated Press*, 22 september 2012, via <http://bigstory.ap.org/article/germany-france-celebrate-reconciliation-jubilee>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ ‘Rutte: geen Europa waarbij soevereiniteit wordt overgedragen’, *NRC Handelsblad*, 8 juni 2012, via <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/08/rutte-geen-europa-waarbij-soevereiniteit-wordt-overgedragen-vraag-is-hoe-je-de-brand-blust/>.

¹⁵ ‘Rusland houdt zich strikt aan het volkenrecht’, *NRC Next*, 24 juli 2014.

¹⁶ Ibidem.

aan één en hetzelfde debat het begrip dan ook met uiteenlopende betekenissen gebruiken. Toch geeft de koppeling van het concept aan dit soort debatten haarfijn aan dat de grote vragen rondom soevereiniteit, als dragend principe van de organisatie van politieke macht, zich in onze tijd en op ons continent primair richten op het proces van Europese integratie.

Onduidelijkheid over de invulling van het begrip soevereiniteit bestaat eveneens in de sfeer van buitenlands beleid, de internationale politiek en de inzet van strijdkrachten. Welke invloed op de soevereiniteit van een staat heeft het al dan niet kunnen beschikken over een (eigen) krijgsmacht en vergaande militaire samenwerking? En hoe zit dat bij de inzet van troepen in het kader van internationale (vredes)missies? Bij deze laatste vraag gaat het niet alleen om de soevereiniteit van de staat waarin de missie dan wel interventie zich afspeelt, maar tevens om de soevereiniteit van de deelnemende staten. Dit is een belangrijke vraag in de problematiek rondom militaire interventie voor humanitaire doeleinden, welke vaak zonder toestemming van de desbetreffende staat plaatsvindt. Zoals GroenLinks het formuleert gaat 'de veiligheid van mensen boven de soevereiniteit van staten'.¹⁷ De partij doelde hiermee op het gebruik van geweld door één of meer staten gericht tegen een andere staat, op basis van een vermeend recht – en wellicht zelfs plicht – van humanitaire interventie. 'Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake te zijn van een humanitaire noodsituatie', staat vermeld in het regeerakkoord *Bruggen bouwen* van het kabinet Rutte-II.¹⁸ Wat er precies moet worden verstaan onder een volkenrechtelijk mandaat of wanneer er sprake is van een humanitaire noodsituatie wordt niet concreet ingevuld. Niettemin biedt het regeerakkoord voorwaardelijk ruimte voor (militaire) interventie, waarmee de bereidheid wordt getoond om de soevereiniteit van een andere staat in (zeer) uitzonderlijke omstandigheden te schenden.

De vraag die hierbij in feite centraal staat is of dictatoriale regimes de statelijke soevereiniteit als schild kunnen hanteren om wat binnen hun grenzen gebeurt af te schermen. Of gelden er op internationaal niveau normen voor de behandeling van de eigen bevolking die soevereiniteit opzij kunnen zetten en andere staten het recht – of zelfs de plicht – geven om in uiterste gevallen militair in te grijpen? Ook wanneer de principiële vraag of interventie überhaupt is toegestaan positief wordt beantwoord, roept de kwestie vragen op rondom de voorwaarden waaronder dat dan mag en wie bevoegd is om te bepalen dat aan die voorwaarden is voldaan. De gedachte van een *responsibility to protect* (R2P) roept bovendien de vraag op of soevereiniteit zich verdraagt met het op internationaal niveau opleggen van een verantwoordelijkheid om in bepaalde gevallen te interveniëren. Het mes van R2P snijdt dus aan twee kanten: het raakt aan de soevereiniteit van zowel de

¹⁷ GroenLinks, *Nieuwe energie voor Europa*, verkiezingsprogramma Europees Parlement, 2009-2104, 2009, p. 23.

¹⁸ Rijksoverheid, *Bruggen bouwen*, Regeerakkoord kabinet Rutte-II, via <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord>.

intervenierende staat, als van de staat waarin geïntervenieerd wordt.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat soevereiniteit te maken heeft met onder andere onafhankelijkheid, autonomie en het beschikken over en verdelen van bepaalde bevoegdheden. Daarmee wordt echter nog steeds niet direct duidelijk wat het begrip inhoudt in een tijd waarin er openlijk getwijfeld wordt aan het nut van datzelfde begrip. Soevereiniteit is altijd al een complex en meervoudig begrip geweest en een simpele vertaling als ‘hoogste gezag’ is derhalve in ieder geval ontoereikend om het concept te verklaren.¹⁹ Begin vorige eeuw stelde de Britse jurist Lassa Oppenheim (1858-1919) reeds vast dat er geen algemeen aanvaarde betekenis van het begrip bestond en dat die er waarschijnlijk ook nooit was geweest.²⁰ Onder invloed van globalisering en de groeiende diversiteit in de internationale betrekkingen is het concept steeds diffuser, maar tegelijkertijd belangrijker geworden. Wie of wat is tegenwoordig soeverein? Wat betekent het om in een globaliserende wereld soeverein te zijn? Wanneer en waarom ben je dat (nog)? Voorheen waren soevereiniteit of soeverein kenmerken verbonden aan God of een monarch, maar dergelijke verwijzingen hebben weinig tot geen draagvlak meer in het moderne maatschappelijke debat. Is soevereiniteit überhaupt nog wel van deze tijd en, zo nee, is het vasthouden aan een dergelijk achterhaald begrip dan geen teken van onmacht? Voeren personen die dat doen tegenwoordig weinig meer dan een tragisch achterhoedegevecht?

De samenstellers van dit geschrift menen dat macht en gezag van alle tijden zijn, maar het is tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend dat deze (alleen) bij de soevereine staat liggen. De vorm waarin macht wordt georganiseerd is aan verandering onderhevig. Dat doet echter geen afbreuk aan het bestaan en het belang van het concept ‘soevereiniteit’. De werkgroep is van mening dat ‘soevereiniteit’ er nog altijd toe doet – misschien zelfs wel meer dan ooit – en dat het belang van het begrip om een verhelderende begripsverkenning vanuit liberaal perspectief vraagt. Daartoe zal dit geschrift een poging wagen, als cruciale opmaat voor een verkenning van de spanningen tussen soevereiniteit en de eisen van de moderne wereld. Daarmee hanteert de werkgroep een korte termijn perspectief, waarin de huidige uitdagingen voor de soevereine staat centraal staan. Ontwikkelingen richting andere bestuurlijke structuren, buiten de soevereine staat om, vallen daarom buiten de reikwijdte van dit geschrift.

1.2 Leeswijzer

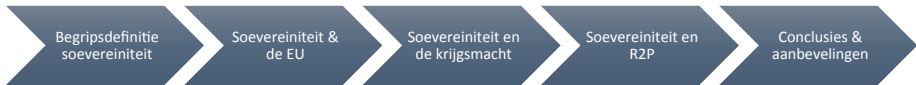
Met dit geschrift reikt de werkgroep handvatten aan ten behoeve van diegenen die deelnemen aan het debat over soevereiniteit. Het is daarom van belang soevereiniteit te bespreken binnen het theoretische en grotendeels juridische kader en te duiden hoe het begrip zich onder – met name liberale – denkers heeft ontwikkeld (hoofdstuk 2). Dit theoretische deel zal in de hoofdstukken 3, 4 en 5

¹⁹ J. Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, 1995, pp. 12-21.

²⁰ L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, 2de ed., Londen, 1912, p. 111.

worden toegepast op een aantal specifieke terreinen. Gezien de maatschappelijke discussies ligt de focus daarbij op concrete soevereiniteitskwesties binnen de Europese Unie (hoofdstuk 3), de krijgsmacht als uiting van soevereiniteit (hoofdstuk 4) en mogelijke inbreuken op de soevereiniteit van andere staten (hoofdstuk 5). Bij dat laatste thema komt de vraag aan de orde of staten onder bepaalde omstandigheden het recht – of zelfs de verantwoordelijkheid – hebben om (militair) te interveniëren in elkaars (interne) aangelegenheden.

Figuur 1. De opzet van dit geschrift



II. Soevereiniteit: een begripsdefinitie

2.1 Inleiding

Het begrip soevereiniteit wordt vaak nogal willekeurig en ondoordacht gebruikt. Daardoor treden verwarring en ‘conceptuele onzuiverheid’ op. We hebben het vaak niet over (precies) hetzelfde als ‘soevereiniteit’ langskomt in een debat en praten in sommige gevallen zelfs volledig langs elkaar heen. In dit hoofdstuk zal daarom eerst uiteen worden gezet wat het begrip ‘soevereiniteit’ vanuit liberaal perspectief betekent.

2.2 Soevereiniteit: een meerdimensionaal begrip

Het soevereiniteitsbegrip gaat terug tot de late Middeleeuwen. In Latijnse teksten komt tot in de zeventiende eeuw echter vooral *suprema potestas* – hoogste macht – voor, of andere termen uit het Romeinse recht die duiden op heerschappij of het recht om te bevelen.¹ Het begrip soevereiniteit was oorspronkelijk dus sterk verbonden met macht en de uitoefening ervan. Ook in moderne geschriften wordt de kern van soevereiniteit nog gelijkgesteld aan (een bepaalde vorm van) macht. Zo definieert de negentiende-eeuwse, Amerikaanse jurist en diplomaat Henry Wheaton (1785-1848) soevereiniteit als ‘the supreme power by which any state is governed’.²

Aan het begin van de dertiende eeuw werd het autonomie- en gezagsstreven van vorsten die het gezag van de keizer van het Heilige Roomse Rijk niet langer erkenden gevat in de spreuk *rex qui superiorem non recognoscit in regno suo est imperator regni sui* – ‘een koning die geen meerdere erkent, is keizer in zijn eigen rijk’.³ Enerzijds is soevereiniteit dus een aanspraak op autonomie, het niet ondergeschikt zijn aan enige andere macht en het niet tegen de eigen wil in gebonden kunnen worden (volkenrechtelijke context).⁴ Anderzijds is het een aanspraak op het hoogste gezag binnen het eigen land (staatsrechtelijke context). Soevereiniteit heeft dan ook zowel een interne als een externe dimensie.⁵ Bij de interne dimensie gaat het om een specifieke vorm van het organiseren van macht.

¹ K. Pennington, ‘Law, legislative authority and theories of government, 1150-1300’, in: J. Burns, *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350 – c. 1450*, Cambridge, 1991, pp. 424-453, pp. 430-436.

² H. Wheaton (English edition, A.C. Boyd ed.), *Elements of International Law*, Londen, 1878, pp. 28-29.

³ K. Pennington, ‘Law, legislative authority and theories of government’, p. 433; J. Kelly, *A Short History of Western Legal Theory*, Oxford, 1992, p. 157; R. Lesaffer, *European Legal History*, Cambridge, 2009, pp. 226-227.

⁴ Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit*, advies WO1.14.0025/I/Vo/B, 17 juli 2014.

⁵ Wheaton, *Elements of International Law*, p. 28.

Bij externe soevereiniteit draait het om autonomie ten opzichte van externe actoren en om een status binnen de internationale orde met de daarbij behorende typerende kenmerken, rechten en plichten. Soevereiniteit raakt ten slotte ook nog aan een derde dimensie.⁶ Soevereiniteit gaat eveneens om de oorsprong van legitieme macht. Waaraan ontleent de overheid het recht om macht uit te oefenen? Voor liberalen ligt het antwoord op die essentiële vraag in ‘volkssoevereiniteit’.

Voordat we overgaan tot een nadere verkenning van het soevereiniteitsbegrip, is het goed om op te merken dat het hierbij gaat om de beschrijving van de zogeheten neorealistische conceptie van soevereiniteit. Verderop zal blijken dat dit ideaaltype, waar het interne soevereiniteit maar ook militaire interventies betreft, in de praktijk te streng en eenduidig is, en daarom bijstelling behoeft.

2.3 Interne soevereiniteit

2.3.1 Organisatie van de macht

Interne soevereiniteit duidt op een bepaalde manier om de macht te organiseren.⁷ In de staatsrechtelijke literatuur wordt de betekenis van soevereiniteit omschreven als een begrip ‘om aan te geven waar *in* de staat het hoogste gezag ligt, dat niet aan anderen is ontleend’⁸ en wordt soevereiniteit ‘geassocieerd met een hoogste, niet herleidbare, ondeelbare, ongebonden en onbeperkte macht of bevoegdheid’.⁹ Soevereiniteit is daarmee een duidelijk antwoord op de basisvraag van het staatsrecht, namelijk wie binnen een bepaalde rechtsorde onder welke voorwaarden voor mensen bindende, algemene regels mag stellen of wie in concrete gevallen bindende beslissingen mag nemen.

Soevereiniteit als model voor een politieke orde is gebaseerd op de uitgangspunten superioriteit, exclusiviteit, originaliteit, finaliteit en concentratie. Een op soevereiniteit gegrondveste politieke orde heeft de vorm van een piramide; er staat een orgaan of een samenhangend verband van organen aan de top van de politieke orde die in een hiërarchisch verband alle andere met publiek gezag belaste organen, ambtsdragers en functionarissen omvat. Vanwege de piramidevorm zijn alle andere organen en instellingen aan die top ondergeschikt. Daarmee contrasteert soevereiniteit met diffuse vormen van gedeeld, gelaagd, overlappend en concurrerend gezag. Soevereiniteit ontbreekt in een orde waarin een veelheid aan organen en functionarissen elk voor zich die bevoegdheid hebben, al dan niet concurrerend met anderen, zonder deel uit te maken van een systematisch en hiërarchisch georganiseerd verband.

⁶ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2de ed., Oxford, 2007, p. 89.

⁷ J. Crawford (ed.), *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8ste ed., Oxford, 2012, p. 204. Zie ook G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3^{de} ed., Berlijn, 1929, pp. 474-486.

⁸ Th. Bellekom e.a. (red.), *Koopmans' Compendium van het staatsrecht*, 8ste ed., Deventer, 1998, p. 8.

⁹ C. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 6de ed., Deventer, 2008, p. 69.

Superioriteit: Als hoogste macht is de soeverein aan geen andere macht ondergeschikt; er is niemand die de soeverein mag bevelen; er is geen rechter die over hem mag oordelen; en bovendien staat hij als hoogste boven alle andere overheidsinstanties. De soeverein heeft het recht om te bevelen en de macht om de naleving van die bevelen met sancties af te dwingen.¹⁰

Exclusiviteit: Als enige beschikt de soeverein over exclusieve bevoegdheden; bevoegdheden die alleen aan hem toekomen. De aan de soeverein toekomende bevoegdheden mogen door niemand anders uitgeoefend worden, anders dan krachtens delegatie door de soeverein. De exclusiviteit van gezag is gematerialiseerd in vier voor soevereiniteit kenmerkende en essentiële monopolies:

- het monopolie op legitiem gebruik van geweld;¹¹
- het monopolie op rechtsvorming en rechtshandhaving;¹²
- het monopolie op belastingheffing;¹³
- het monopolie op het terrein van de buitenlandse betrekkingen.¹⁴

Originaliteit: De soeverein beschikt over *originele* macht, macht die hij niet van een andere macht heeft gekregen en die niet van een andere bron afleidbaar is.¹⁵ Alle andere overheidsinstanties beschikken slechts over direct of indirect van de soeverein afgeleide macht. De soeverein heeft het primaat en andere met publiek gezag beklede instanties kunnen dus pas handelen als de soeverein heeft gehandeld.

Finaliteit: De soeverein velt het laatste oordeel in conflicten en bij meningsverschillen. Het oordeel van de soeverein is onaantastbaar; er staat geen beroep tegen open. Hij heeft het laatste woord, bepaalt wat recht is en wat onrecht, wat waar is en wat onwaar.

Concentratie: Door het zijn van de hoogste, de enige, de eerste en de laatste, concentreert uiteindelijk alle publieke macht zich in de soeverein. De soeverein

¹⁰ J. Austin, *The Providence of Jurisprudence Determined*, New York, 2000 [orig. 1832], pp. 13-18.

¹¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5^{de} ed., Tübingen, 1972 [orig. 1921], pp. 821-824.

¹² J. Bodin, *Six Books of the Commonwealth* (vert. M. Tooley, Oxford), pp. 27-36; J.J. Rousseau, *Du contrat social* (B. Bernardi ed.), Parijs, 2001 [orig. 1762], pp. 76-83 en p. 128.

¹³ M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, 1999, pp. 147-154.

¹⁴ E. de Vattel, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, (J. Brown Scott, ed.), Washington, 1916 (orig. 1758), vol. I, pp. 368-369 en vol. II, pp. 2-3 en p. 293; art. 2, lid 1, onder a Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Trb. 1972, 51.

¹⁵ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 474-486; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, 1920, pp. 56-59 en pp. 111-119.

heeft bovendien de *'plenitudo potestatis'*, machtsvolheid.¹⁶ Het soevereine recht om te bevelen is onbeperkt. De macht van de soeverein is daarmee alomvattend en bestaat niet uit een afgebakende set van bevoegdheden of taken op bepaalde terreinen. Als soeverein gezag naar tijd of inhoud bepaald of begrensd zou zijn, zou er immers aan de soeverein een macht voorafgaan die de grenzen van het soevereine gezag vastgelegd heeft of vastgesteld heeft dat het soevereine gezag zich tot een bepaalde taak of een bepaald beleidsterrein beperkt.¹⁷

De soeverein is onbegrensd en onbepaald, juist omdat er geen macht boven staat die externe grenzen of beperkingen kan stellen. De bestuurskundige Paul Frissen past deze gedachte toe wanneer hij het maatschappelijk domein 'politiek' presenteert als grensbepaler.¹⁸ Volgens Frissen is het politieke het enige domein dat de eigen grenzen bepaalt. Aan het politieke gaat niets of niemand vooraf die kan bepalen waar politiek over gaat. Dat zal het politieke zelf moeten doen en daarom is het politieke binnen een samenleving het soevereine element. Die visie komt overeen met de stelling van de Duitse rechtsgeleerde Georg Jellinek (1851-1911) dat de soevereine staat de grenzen van de eigen bevoegdheden zelf bepaalt.¹⁹ Dat wil zeggen dat de soeverein degene is die de constituerende en attribuerende functie van het constitutionele recht²⁰ vervult vanuit een originele positie. Aan de soeverein komt de *Kompetenz-Kompetenz* toe, de bevoegdheid om bevoegdheden te bepalen. Uiteindelijk komt het bij interne soevereiniteit daarop neer: wie bepaalt waar de overheid over gaat en waartoe de overheid – beter gezegd, de verschillende overheden – welk gezag heeft (hebben)? Die soevereine vraag staat boven de concrete bevoegdheidsverdeling tussen bestuurslagen en -organen en gaat eraan vooraf.

2.3.2 Is soevereiniteit deelbaar?

In politieke en maatschappelijke discussies wordt tegenwoordig wel gesproken van het overdragen of afstaan van soevereiniteit op bepaalde beleidsterreinen. Daaraan ligt de suggestie ten grondslag dat het bij soevereiniteit zou gaan om een serie bevoegdheden die opgedeeld kan worden. Zoals gezegd ligt de essentie van soevereiniteit echter in het ontbreken van een hoger gezag, het hebben van het laatste woord en origineel, exclusief en geconcentreerd gezag. Het opknippen van soevereiniteit – het hoogste gezag – naar functionele beleidsterreinen botst ten principale met de gedachte achter soevereiniteit. Als echt sprake is van

¹⁶ F. Hinsley, *Sovereignty*, 2de ed., Cambridge, 1986, p. 81; I. Robinson, 'Church and papacy', in: J. Burns (ed.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350-c. 1450*, Cambridge, 1991, pp. 252-305, pp. 282-288; J. Kelly, *A Short History of Western Legal Theory*, p. 133.

¹⁷ Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, pp. 25-27.

¹⁸ P. Frissen, *Gevaar verplicht*, Amsterdam, 2009, p. 31.

¹⁹ G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wenen, 1882, pp. 28-29.

²⁰ Kortmann, *Constitutioneel recht*, pp. 21-40.

‘overdracht van soevereiniteit’ op het betreffende terrein, dan wordt soevereiniteit niet opgeknipt, maar valt zij uiteen. Er is dan geen sprake meer van concentratie van het hoogste gezag. Soevereiniteit is dan niet gedeeld, maar teniet gegaan. De essentie van soevereiniteit is niet deelbaar: je bent soeverein of je bent het niet.

Het is dan ook de vraag of bij het toekennen of opdragen van (exclusieve) bevoegdheden tot regelgeving en bestuur op een bepaald terrein daadwerkelijk sprake is van overdracht van soevereiniteit. De soeverein oefent nooit al het publieke gezag zelf uit. Het toekennen of verschuiven van bevoegdheden naar andere organen of niveaus is in principe dan ook verenigbaar met de gedachte achter soevereiniteit, ook als die verkrijgende organen voortaan de bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid uitoefenen.²¹

Ook hier gaat het uiteindelijk niet om de verdeling van bevoegdheden op een bepaald moment of wie een bepaalde taak daadwerkelijk uitvoert, maar om de *Kompetenz-Kompetenz*, de bevoegdheid betreffende de constituerende en attribuerende functies in het constitutioneel recht. Zelfs bij federaties is in die zin geen sprake van het verschuiven of delen van soevereiniteit. Er is een bevoegdheidsverdeling, waarbij bepaalde taken en bevoegdheden exclusief of concurrerend zijn belegd, hetzij bij de federale overheid, hetzij bij de deelstaten. Die bevoegdheidsverdeling is grondwettelijk verankerd. Er is dus uiteindelijk één instantie – de grondwetgever – die over de bevoegdheidsverdeling heeft beslist en daarin veranderingen kan aanbrengen. Die grondwetgever is de daadwerkelijke soeverein. Binnen dat kader kunnen bevoegdheden worden overgeheveld of afgestaan. De soeverein hoeft niet alles zelf te doen of zelf direct zeggenschap over alles te hebben, zolang er maar sprake is van afgeleide macht die kan worden teruggenomen.

Hoewel de soeverein niet alles zelf kan doen, zijn sommige taken, rechten en bevoegdheden zo essentieel voor de soevereine status dat het cruciaal is om er zelf over te beschikken. Die taken, rechten en bevoegdheden zijn daarmee wezenlijk onvervreemdbaar; de soeverein mag er geen afstand van doen, omdat hij anders niet langer soeverein is. Jean Bodin identificeerde zo essentiële, onvervreemdbare attributen van de soeverein.²² In onze tijd vormen de vier hierboven genoemde monopolies deze onvervreemdbare kern.

2.3.3 Tussen juridische bevoegdheid en feitelijke controle

Ten slotte is het van belang onderscheid te maken tussen soevereiniteit als juridische bevoegdheid en status enerzijds en feitelijke controle anderzijds. Bij soevereiniteit in juridische zin gaat het om een juridische status, om rechten en bevoegdheden, om legitieme macht. Het juridisch hoogste gezag is te onderscheiden van de reikwijdte en kracht van overheidscontrole over het grondgebied, de bevolking en de grenzen. Het hebben van die juridische status zegt nog niets over de feitelijke

²¹ Kortmann, *Constitutioneel recht*, p. 38.

²² Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, pp. 40-49.

mogelijkheden om effectief invloed uit te oefenen op de samenleving of om de eigen grenzen effectief te controleren en te bewaken.

Dat keuzemogelijkheden of feitelijke invloed van de overheid beperkt zijn, doet niet af aan de interne soevereiniteit van de overheid in *juridische zin*. Formeel is en blijft die overheid als enige bevoegd om gezag uit te oefenen. Het zegt ook niets over de feitelijke machtsverhoudingen binnen een samenleving. Dat de overheid met machtige bedrijven of maatschappelijke organisaties rekening moet houden, doet dus niet af aan haar interne soevereiniteit. Bij dat laatste gaat het immers om legitieme, publieke macht. Wel past de vraag of formeel-juridische (interne) soevereiniteit zinvol is als de feitelijke controle, de mogelijkheden tot beïnvloeding en het maken van keuzes vrijwel geheel zijn uitgehold. Het antwoord op de vraag hoeveel feitelijke controle er (nog) moet zijn om op een zinvolle manier van soevereiniteit te spreken, wordt sterk betwist.

2.3.4 *Beperkingen aan soevereiniteit*

Interne soevereiniteit mag volgens liberalen nooit absoluut zijn. Een overheid met onbegrensde macht is niet verenigbaar met de vrijheid van het individu. Hoewel liberale denkers het model van de gecentraliseerde, op soevereiniteit gebaseerde staat overnamen, kon van een absolute macht voor hen geen sprake zijn. Zij zijn daarom met een aantal oplossingen gekomen, om de onverenigbaarheid van soeverein gezag en individuele vrijheid zoveel als mogelijk weg te nemen.

De eerste oplossing raakt aan het principe van ‘volkssoevereiniteit’. Soevereiniteit ligt dan niet bij (één van) de overheidsorganen maar bij het politieke verband van de burgers. Daardoor is het gezag van alle overheidsorganen niet soeverein, maar afgeleid, terwijl het absolute gezag van de soeverein berust bij een actor – het volk als geheel – die niet zelf kan handelen. De plek van het soevereine gezag is in wezen leeg.²³

Het volk is de politieke gemeenschap die wordt gevormd door alle burgers samen. In werkelijkheid zijn die burgers echter een mix van individuen, allen met eigen belangen en opvattingen. Het volk is geen persoon die zelf kan willen, denken, voelen, spreken of doen. Er zijn politieke processen nodig om vast te stellen wat ‘het volk’ wil. De ‘volkswil’ kan niet aan de politiek voorafgaan of buiten de politiek staan. Er is vertegenwoordiging voor nodig. Tegelijkertijd betekent dit dat de volksvertegenwoordiging, de wetgever, de regering, het hoogste gerechtshof etc. zelf geen aanspraak kunnen maken op soeverein gezag.²⁴ Omdat het volk geen reële actor is, heeft de soevereiniteit als hoogste macht een plek gekregen buiten het eigenlijke politieke systeem en buiten de partijpolitieke strijd. Geen enkele reële actor mag claimen soeverein te zijn.

De tweede oplossing is gelegen in het principe van machtsverdeling. Ter bescherming van de individuele vrijheid is de macht wel geconcentreerd in ‘de

²³ C. Lefort, *Het democratisch tekort*, Amsterdam-Meppel, 1992; P. Kuypers, R. Foqué & P. Frissen (ed.), *De lege plek van de macht*, Amsterdam, 1993.

²⁴ Rousseau, *Du contrat social*, pp. 133-136.

overheid', maar hebben liberale denkers de overheid vervolgens intern opgedeeld en zo intern 'tegenmachten' gecreëerd.²⁵ De macht wordt dus verdeeld over diverse instituties en bestuurslagen. In moderne varianten draait het om te onderscheiden functies, maar ook een institutioneel evenwicht tussen sociale groepen of belangen kan een invulling van machtsverdeling zijn.²⁶ In aanvulling op deze horizontale machtsverdeling, wordt ook gedacht in termen van verticale machtscheiding, dat wil zeggen de verdeling van macht over bestuurslagen waarbij de uitvoering van door hogere lagen geformuleerd beleid door lagere overheden matigend kan werken. De liberale voorkeur voor decentralisatie komt hieruit voort. Ook die vorm van het vermijden van concentratie van macht dient de individuele vrijheid van aan het overheidsgezag onderworpen mensen.

Een derde mutatie die liberale denkers hebben aangebracht om soeverein gezag aanvaardbaar te maken, is het respect voor fundamentele rechten en de notie van een privésfeer van het individu in combinatie met het principe van staatsonthouding.²⁷ De overheid, de wetgever inclusief, is binnen de democratische rechtsstaat aan het recht, de grondrechten en grondwettelijke procedures gebonden. Zelfs met volkssoevereiniteit en machtscheiding is de vrijheid van het individu – en in het bijzonder de rechten van minderheden – onvoldoende beschermd. Grondrechten zijn dus nodig om de burger te beschermen tegen de overheid. Daarmee wordt paal en perk gesteld aan de tirannie van de meerderheid ten behoeve van de vrijheid van het individu. Daardoor zijn er grenzen aan wat de overheid mag. Het is, zoals we hierboven zagen, wel inherent aan soevereiniteit dat het bepalen van die grenzen uiteindelijk een politieke vraag is; zelfs de politieke vraag bij uitstek.

Voor liberalen mogen de aan het overheidsgezag gestelde beperkingen overigens niet doorschieten. Dan zou de overheid haar taken immers niet meer kunnen uitvoeren, terwijl zij juist is ingesteld om een 'Hobbesiaanse toestand' van allen tegen allen te voorkomen. Om ieders veiligheid te garanderen en individuen te beschermen tegen elkaar, is overheidsgezag nodig. Precies daarom hebben liberale denkers het moderne, op soevereiniteit gebaseerde staatsmodel overgenomen. Om ieders veiligheid te garanderen en te beschermen tegen diezelfde staat is vervolgens wel een grondwet met machtsverdeling en grondrechtenbescherming nodig.

Beperking en matiging lijken strijdig met de essentie van het soevereiniteitsbegrip. Zo gaat machtsverdeling strikt genomen in tegen de notie van soevereiniteit als geconcentreerde macht. Binnen een stelsel waarin de macht wordt verdeeld kan

²⁵ A. Hamilton, J. Madison & J. Jay, *The Federalist Papers*, New York, 1982, p. 93 (no. 47, 30 januari 1788).

²⁶ H. Rausch (ed.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung*, Darmstadt, 1969; M. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, 1998.

²⁷ B. Constant, 'The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns', in: B. Fontana (ed.), *Constant Political Writings*, Cambridge, 1988, pp. 307-328; I. Berlin, *Two Concepts of Liberty*, Oxford, 1958.

evenwel ook gevraagd worden wie het laatste woord heeft. Dat is de vraag naar het primaat. In een stelsel van machtsverdeling ligt dat primaat in wezen bij de grondwetgever; precies het orgaan dat aan de machtsverdeling voorafgaat. Daarna wordt het soevereine gezag uitgeoefend door diverse organen, al dan niet in samenwerking met elkaar.

De gebondenheid aan het recht staat op gespannen voet met de notie dat de soeverein boven het recht staat en ongebonden (absoluut) is. De negentiende-eeuwse, Duitse jurist Georg Jellinek ontweek het dilemma door de rechtsstaat voor te stellen als een vorm van zelfbinding. De staat zou zich *vrijwillig* binden aan het zelf gemaakte recht.²⁸ De praktijk toont aan dat dit een weinig aantrekkelijk antwoord is. Voor liberalen biedt de notie van een grondwet uitkomst. Daarbij is het onderscheid uitgedacht tussen constitutioneel recht en niet-constitutioneel, positief recht en tegelijkertijd tussen een constituerende (grondwetgevende) macht en geconstitueerde machten die hun bestaan en hun bevoegdheden afleiden uit de grondwet.²⁹ Aangezien hun bestaan en hun gezag voortkomen uit de grondwet, zijn zij aan die grondwet gebonden. Door een hiërarchie aan te brengen tussen verschillende vormen van positief recht en de bevoegdheid om elk van die vormen te maken en te veranderen gegradeerd toe te kennen, wordt het mogelijk om de binding van overheidsorganen aan hoger recht uit te denken.

2.3.5 Legitimatie van de macht

Soevereiniteit raakt aan de klassieke kernvraag van de politieke filosofie: waarom *moeten* we de overheid gehoorzamen? Dwang alleen volstaat niet. Zoals Rousseau al stelde: aan een overvaller geven we onze kostbaarheden af, omdat hij met geweld dreigt en die dreiging reëel is. We geven dan toe aan dwang. Dat is misschien verstandig, maar we waren er noch moreel, noch juridisch toe verplicht. Bij legitieme overheidsmacht is dat anders.³⁰ Als de overheid ons beveelt een deel van ons inkomen af te staan, zijn we daartoe wel verplicht. Het is niet alleen verstandig om de overheid te gehoorzamen, we *moeten* dat ook. Maar waarom? En wanneer verandert macht in verplichting en is de macht van de overheid legitiem?

Voor liberalen is deze vraag buitengewoon dringend. In principe botst de plicht om te gehoorzamen immers met het liberale uitgangspunt dat de individuele vrijheid voorop staat. De liberale politieke filosofie moet het bestaan van een overheid die gehoorzaamd dient te worden, verzoenen met de vrijheid van het individu. Die verzoening is gevonden in de liberale kijk op legitimiteit van overheidsmacht.

Legitimiteit hangt onder andere af van de effectiviteit van overheidsoptreden. Daarnaast is de legitimiteit van de overheid afhankelijk van haar werkwijze. Daarbij komen de criteria van rechtsstatelijkheid en behoorlijk bestuur aan de orde. De legitimiteit van de overheid is vanuit liberaal oogpunt echter vooral een

²⁸ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 367-375.

²⁹ G. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetidee*, Rotterdam, 1998, pp. 148-168.

³⁰ Rousseau, *Du contrat social*, p. 49.

zaak van *input*. Om legitiem te zijn moet sprake zijn van democratische inbreng, verantwoording en controle. In een democratie is de overheid een vorm van collectieve actie waarbij uiting wordt gegeven aan gezamenlijke zelfbeschikking van vrije burgers. Een legitieme overheid vraagt om een bestuur waardoor de bevolking zich op een goede manier vertegenwoordigd voelt, dat oog heeft voor problemen en wensen van burgers en dat, waar mogelijk, burgers gelegenheid biedt om inbreng te leveren.

In een liberale democratie maakt gezag een cirkelbeweging die wordt gevat in de notie van het sociaal contract. Volgens de Engelse liberale denker John Locke (1632-1704) is er sprake van een contract tussen overheid en burgers. Vrijheid wordt niet afgestaan aan de zittende overheid. Zij wordt eerder uitbesteed opdat de overheid bescherming kan bieden om het leven, de vrijheid en het bezit (*life, liberty, and property*) van de burgers te garanderen. Locke sprak over overheidsgezag als een *trust*, een rechtsfiguur in het Engelse *common law* vergelijkbaar met onze zaakwaarneming.³¹ De overheid is zaakwaarnemer van het volk, oefent namens het volk en voor het volk gezag uit. Het gezag dat de overheid over burgers uitoefent komt zo oorspronkelijk van die burgers zelf. Het volk als de verzameling van burgers die zichzelf in één en hetzelfde politieke verband scharen is zo de oorsprong en in een democratie ook nog altijd de uiteindelijke drager van soeverein gezag. Uiteindelijk berust het publieke gezag op instemming van de burgers. Voor liberalen is dat cruciaal, omdat de vrijheid van het individu en de plicht de overheid te gehoorzamen op die manier met elkaar worden verzoend.

Hiermee is de functie van de notie van volkssoevereiniteit gegeven. De soevereiniteit berust ten principale bij het politieke verband van de burgers zelf. De macht van de overheid is van die van het volk afgeleid en door het volk onder bepaalde voorwaarden aan de overheid opgedragen. Om legitiem te zijn, moet elke overheidsmacht – zeker als bij de uitoefening ervan sprake is van dwang of inbreuk op fundamentele rechten – naar het volk als gezagsbron kunnen verwijzen. In concreto zal er institutioneel van democratische legitimatie sprake moeten zijn.

Binnen het politieke bedrijf komt volkssoevereiniteit voor liberalen tot uitdrukking in het actief en passief kiesrecht, een beslissende stem van de volksvertegenwoordiging bij regelgeving en belastingheffing, controle op het bestuur door de volksvertegenwoordiging, de normativiteit van de grondwet en bijzondere betrokkenheid van de kiesgerechtigde burgers bij grondwetsherziening. De grondwet is als het ware het scharnierpunt tussen het soevereine volk en de overheid. Daarin bepaalt het volk, naast de hoofdlijnen van de staatsinrichting, de doelen en beperkingen van het overheidsgezag. Het is in ieder geval van belang dat de kiesgerechtigde burgers op enige manier het laatste oordeel over herziening van de grondwet kunnen vellen. Anders zou de overheid immers de condities van haar eigen gezag kunnen wijzigen, wat zou botsen met de notie van volkssoevereiniteit.

³¹ Ibidem, §149.

2.4 Externe soevereiniteit

Externe soevereiniteit gaat over de positie van een politiek verband binnen de internationale orde en daarmee over hoe de wereld als geheel politiek en juridisch is georganiseerd.³² Stephen Krasner onderscheidt – naast interne soevereiniteit (*domestic sovereignty*) en het vermogen om bewegingen over de grenzen te controleren (*interdependence sovereignty*) – *Westphalian sovereignty* en *international legal sovereignty*.³³ Bij het eerste aspect gaat het om vrijheid van handelen op internationaal niveau en het recht om de interne orde zelf te bepalen en af te schermen van buitenlandse inmenging. Deze vorm bespreken wij hier als soevereiniteit-als-autonomie. Het tweede aspect gaat om de status van een soeverein verband op internationaal niveau. Aan soevereine verbanden komt internationale rechtspersoonlijkheid toe met alle rechten en bevoegdheden die daarbij horen. Daardoor kunnen deze verbanden internationale betrekkingen onderhouden. Deze vorm bespreken wij hier als soevereiniteit-als-participatierecht.

2.4.1 Soevereiniteit-als-autonomie

Vanuit een extern perspectief is een soeverein verband autonoom. Die autonomie beschermt de interne orde van een soeverein verband af van externe bemoeienis en maakt een soeverein verband ‘vrij en onafhankelijk’ binnen de internationale orde.

Externe soevereiniteit is in de eerste plaats een afgeleide van interne soevereiniteit.³⁴ De instantie die intern het hoogste gezag belichaamt, is extern aan geen hoger gezag onderworpen. Hier gaat het om de erkenning van het exclusieve gezag binnen de grenzen van het eigen grondgebied en ten aanzien van de eigen onderdanen. Geen enkele externe entiteit – een andere staat, een internationale of supranationale organisatie – mag op het grondgebied gezag uitoefenen zonder dat dit gezag is afgeleid van dat van de soeverein.³⁵ Soevereine verbanden horen wederzijds respect voor elkaars interne soevereiniteit op te brengen. Een soeverein heeft het recht om de interne orde te bepalen. Dat geldt voor de regeringsvorm, het nationale rechtssysteem, het economische systeem, sociale instituties etc.³⁶ De soevereiniteit wordt geschonden op het moment dat externe actoren interne structuren van autoriteit bepalen of beïnvloeden.³⁷ Uit de autonomie van een soeverein verband vloeien dan ook twee van de kernprincipes van het

³² Zie b.v. Th. Biersteker & C. Weber, ‘The social construction of state sovereignty’, in: Th. Biersteker & C. Weber (ed.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, 1996, pp. 1-21, pp. 1-2.

³³ Krasner, *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, 1999, pp. 3-4.

³⁴ Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 24.

³⁵ W. Hall, *International Law*, Oxford, 1880, pp. 42-43; A. Cassese, *International Law*, 2^{de} ed., Oxford, 2005, pp. 49-50.

³⁶ Hall, *International Law*, pp. 36-37 en p. 46; L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, vol. 1 *Peace*, 2^{de} ed., Londen, 1912, pp. 177-178; M. Shaw, *International Law*, 6^{de} ed., Cambridge, 2008, p. 214.

³⁷ Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, p. 20.

internationaal recht voort: het principe van non-interventie³⁸ en het principe van territoriale integriteit.

Het is overigens goed om te beseffen dat ‘hoogste gezag’ een afgebakende sfeer – een begrensde grondgebied of, in de politieke theorie meer gebruikelijk, een bepaalde politieke gemeenschap van burgers – veronderstelt waarbinnen daarvan sprake is. Anders zou de hele wereld één soeverein moeten hebben. In de moderne, pluralistische wereldorde is soevereiniteit als hoogste gezag geografisch beperkt. De hoogste politieke macht in de wereld is primair opgeknipt langs territoriale staatsgrenzen, waarbij iedere soeverein exclusief gezag uitoefent binnen de eigen grenzen. Waar binnen een soeverein verband de macht geconcentreerd is aan de top van een hiërarchische orde, is de macht binnen de internationale orde sterk gefragmenteerd en gedecentraliseerd.

Vanwege het ontbreken van een hoger gezag zijn internationale betrekkingen horizontaal van aard; het zijn – in ieder geval vanuit juridisch oogpunt en machtsverhoudingen buiten beschouwing latend – betrekkingen tussen gelijken.³⁹ De internationale orde wordt daarom ‘anarchistisch’ genoemd.⁴⁰ Naar buiten toe is een soeverein verband ‘vrij en onafhankelijk’, aldus de achttiende-eeuwse diplomaat Emer de Vattel.⁴¹ Lassa Oppenheim definieerde soevereiniteit als ‘supreme authority which is independent of any other earthly authority’.⁴² Niemand heeft het gezag om beperkingen te stellen of bevelen te geven die gehoorzaamd dienen te worden.⁴³

Volgens Richard Tuck, specialist in de geschiedenis van het politieke denken, is autonomie van individuele actoren in de moderniteit het leidende principe geworden ten koste van gemeenschapsdenken met een sterk besef van bindende morele normen.⁴⁴ Die gedachte is doorgedrongen in het denken over de status van het individu binnen een samenleving en ten opzichte van de overheid, maar ook in het denken over de positie van de staat op internationaal niveau. Soevereiniteit-als-autonomie is een vertaling van het liberale vrijheidsbegrip naar het niveau van de staat; de staat is binnen de internationale samenleving als een vrij individu.⁴⁵ De negentiende-eeuwse, Britse jurist William E. Hall beschrijft onafhankelijkheid

³⁸ International Court of Justice, Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua, Nicaragua vs. United States of America, Judgment of 27 June 1986, URL: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=367&code=nus&p1=3&p2=3&case=70&k=66&p3=5>, geraadpleegd 18.02.2013. Zie ook A. Cassese, *International Law*, 2^{de} ed., Oxford, 2005, p. 53.

³⁹ A. Cassese, *International Law*, p. 5.

⁴⁰ H. Bull, *The Anarchical Society*, 3^{de} ed., New York, 2002.

⁴¹ E. de Vattel, *Le droit des gens*, vol. I, p. 2; zie ook S. Beaulac, *The Power of Language in the Making of International Law*, Leiden, 2004, pp. 128-166.

⁴² Oppenheim, *International Law*, p. 177. Zie ook Wheaton, *Elements of International Law*, p. 29 en Shaw, *International Law*, p. 211.

⁴³ Oppenheim, *International Law*, p. 109.

⁴⁴ R. Tuck, *The Rights of War and Peace*, Oxford, 2001, pp. 226-227.

⁴⁵ M. Koskeniemi, *From Apology to Utopia*, Cambridge, 2005, p. 224.

als 'the power of giving effect to the decisions of a free will, in so far as absence of restraint by other persons is concerned'.⁴⁶

Soevereiniteit-als-autonomie komt dus neer op het recht om op internationaal niveau autonoom te handelen, zonder juridisch afhankelijk te zijn van een andere entiteit.⁴⁷ Soevereiniteit-als-autonomie betekent bovendien dat een soeverein verband het recht heeft om 'met rust' gelaten te worden, om afzijdig te blijven. Een soeverein verband is vrij om zelf te beslissen of en zo ja, met wie, in welke vorm en onder welke voorwaarden betrekkingen worden aangegaan en onderhouden. Daarbij past wel de observatie dat, volgens een kenmerkend liberaal principe, vrijheid altijd samengaat met verantwoordelijkheid. Er rusten dus (morele) plichten op de staat om op een verantwoorde wijze van zijn vrijheid van handelen gebruik te maken en om de onafhankelijkheid, territoriale integriteit en exclusieve rechtsmacht van andere soevereine verbanden te respecteren.⁴⁸ Voor het overige kunnen soevereine verbanden wel op hun verantwoordelijkheid en morele plichten worden aangesproken, maar is er niemand die gezaghebbend over hen mag oordelen; precies omdat staten niet onderworpen zijn aan een gezag dat zulke oordelen zou mogen en kunnen vellen.⁴⁹

Ook hier dient opgemerkt te worden dat deze vrijheid van handelen juridisch en moreel van aard is. Het is een recht. Het hebben van dat recht zegt nog niets over het vermogen om ook alles te doen of te bewerkstelligen. De effectiviteit van het handelen en de daadwerkelijke mogelijkheid om de eigen, vrije wil te verwezenlijken zijn afhankelijk van internationale machtsverhoudingen en andere factoren. Die beperkingen doen echter niets af aan de externe soevereiniteit.

De hierboven weergegeven definities van onafhankelijkheid gaan ervan uit dat een verband onafhankelijk is als er geen sprake is van ondergeschiktheid aan een ander.⁵⁰ Dat roept de vraag op of soevereiniteit zich wel verdraagt met onderworpenheid aan het internationaal recht. Soevereiniteit sluit het bestaan van internationaal recht niet uit. Internationaal recht is zelfs nodig om soevereiniteit van een definitie en inhoud te voorzien. Maar soevereiniteit stelt wel randvoorwaarden aan de aard, de werking en de bronnen van het internationaal recht. De negentiende-eeuwse Zwitserse jurist Johann Caspar Bluntschli (1808-1881) stelde het internationaal recht in dienst van de vrijheid van staten: 'Het moderne internationaal recht neemt het naast elkaar bestaan van verscheidene staten als uitgangspunt. Het zal het bestaan van die staten verzekeren, niet in gevaar brengen, hun vrijheid beschermen, niet onderdrukken.'⁵¹

⁴⁶ Hall, *International Law*, p. 40.

⁴⁷ P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7de ed., Londen-New York, 1997, p. 77; L. Oppenheim, *International Law*, pp. 177-178.

⁴⁸ Ibidem, p. 45

⁴⁹ De Vattel, *Le droit des gens*, vol. I, p. 9.

⁵⁰ Shaw, *International Law*, p. 212.

⁵¹ J.C. Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten als Rechtsbuch dargestellt*, Nördlingen, 1872, p. 20.

Tot ongeveer het jaar 1800 was er nog sprake van volkenrecht dat niet voortkwam uit de wil van staten. Daartoe werd verwezen naar het natuurrecht als recht dat op rationele gronden uit de universele menselijke natuur zou kunnen worden afgeleid. Vanaf het begin van de negentiende eeuw is de wil van staten de uiteindelijke bron van internationaal recht.⁵² Dat idee sluit aan bij de liberale gedachte dat het recht voortkomt uit de volkswil. Uit die wil komt ook het internationaal recht voort, dat daarmee in wezen een recht is dat de staat voor zijn externe betrekkingen maakt. Internationaal recht werd dan ook wel ‘uitwendig staatsrecht’ genoemd.⁵³

De verzoening tussen de onafhankelijkheid van soevereine staten en het bestaan van internationaal recht met een daadwerkelijk normatieve kracht is gevonden in het beginsel van de *consent to be bound* in combinatie met het beginsel *pacta sunt servanda* – afspraken moeten worden nagekomen. Soevereine staten zijn op basis daarvan alleen gebonden aan internationaal recht waarmee zij hebben ingestemd – door het sluiten van een verdrag of door te delen in de aan gewoonterecht ten grondslag liggende praktijk en rechtsovertuiging. Als ze instemmen, komt daar ook binding uit voort, omdat iedereen geacht wordt zich aan zijn woord te houden. Van binding tegen de wil van de staat in kan geen sprake zijn. Of, zoals het Permanent Hof van Internationale Justitie⁵⁴ stelde: ‘The rules of law binding upon States [...] emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law [...] Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.’⁵⁵

2.4.2 Soevereiniteit-als-participatierecht

Wederzijdse afhankelijkheid en grensoverschrijdend verkeer – bijvoorbeeld op het gebied van handel, productie, communicatie, criminaliteit en milieuvervuiling – zijn gemeengoed geworden. De effectieve aanpak van maatschappelijke problemen vergt vaak internationale samenwerking en afspraken, waardoor naast autonomie de notie van soevereiniteit-als-participatierecht steeds belangrijker is geworden. Het gaat daarbij om het recht om mee te doen, het recht om lid te worden, het recht om deel te nemen aan het internationale verkeer en om betrekkingen met anderen aan te gaan.

Hier is soevereiniteit een juridische status – internationale rechtspersoonlijkheid – met aanspraak op de daaraan verbonden rechten en bevoegdheden om

⁵² Met dien verstande dat in de 20ste eeuw de notie van *ius cogens* is opgekomen.

⁵³ G.W.F. Hegel (ed. A. Wood, trans. H. Nisbet), *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, 1991 [orig. 1821], p. 366.

⁵⁴ De voorganger van het huidige Internationaal Gerechtshof.

⁵⁵ PCIJ, The Case of the S.S. “Lotus”, *Publications of the Permanent Court of International Justice*, Series A no. 10, Collection of judgments, 7 september 1927. Door het Internationaal Gerechtshof bevestigd in ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), merits, 27 juni 1986. Zie ook ICJ, Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 8 juli 1996; zie ook Shaw, *International Law*, p. 212.

onder het internationaal recht betrekkingen aan te gaan (bijvoorbeeld het sluiten van verdragen of het uitzenden en ontvangen van ambassadeurs).⁵⁶ Elk soeverein verband kan aanspraak maken op die rechten. In die zin zijn soevereine verbanden juridisch gelijk. Anderzijds kan (vooralsnog) alleen een soevereine staat aanspraak maken op die rechten. Op een handvol uitzonderingen na, is de soevereine staat het exclusieve en enig volwaardige subject van internationaal recht.⁵⁷ Daarmee wordt het belang van erkenning duidelijk. Het instrument van de erkenning functioneert namelijk als poortwachter voor de sfeer van soevereine gelijkheid. Daardoor komt het erop aan of andere staten bereid zijn om een entiteit als een *'member of the club'* te erkennen.⁵⁸

Erkenning is in wezen een min of meer horizontaal sociaal proces van in- en uitsluiting, waarbij staten zelf bepalen wie zij als gelijken en mogelijke partners beschouwen en met wie zij betrekkingen willen onderhouden. Er bestaat bovendien veel onduidelijkheid over de juridische betekenis van erkenning. Er zijn twee lezingen in het internationaal recht ten aanzien van erkenning.⁵⁹ Volgens de ene lezing is erkenning constitutief. Een entiteit is dan pas een staat wanneer deze wordt erkend. Volgens de tweede lezing is erkenning declaratoir. Daarbij wordt uitgegaan van het bestaan van objectieve criteria voor het zijn van een staat en is erkenning niet meer dan een vaststelling dat een entiteit aan die criteria voldoet. Constitutief of declaratoir, erkenning is nodig voor het kunnen participeren op het internationale toneel en het uitoefenen van soevereine rechten.

2.4.3 *Autonomie versus participatie?*

Als soevereiniteit autonomie betekent, verdraagt soevereiniteit dan het aangaan van verplichtingen en het deel uitmaken van internationale organisaties? Of moet een staat in zijn atomistische individualiteit blijven hangen om soeverein te blijven? Met andere woorden, verdragen soevereiniteit-als-autonomie en soevereiniteit-als-participatierecht elkaar?

Niet zelden wordt gesteld dat afspraken en lidmaatschappen eraan bijdragen dat een staat niet langer soeverein is. Anderzijds wordt beweerd dat soevereiniteit niet meer past bij een wereld waarin staten zo sterk wederzijds afhankelijk zijn. Arthur Larson et al. stellen dat *'in its original sense of 'supreme power' is not merely an absurdity but an impossibility in a world of states which pride themselves upon their interdependence from each other and concede to each other a status of equality before the law.'*⁶⁰ Juist vanuit het liberalisme kan echter worden gesteld dat invloeden van buitenaf en zelfs een zekere mate van afhankelijkheid niet per

⁵⁶ Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, p. 204; Shaw, *International Law*, p. 211.

⁵⁷ Inmiddels worden ook (weer) niet-statelijke actoren en individuen in meer of mindere mate als zodanig geaccepteerd.

⁵⁸ Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2007.

⁵⁹ Ibidem, pp. 19-28.

⁶⁰ A. Larson e.a., *Sovereignty within the Law*, Londen, 1965, p. 11.

definitie gelijk staan aan een verlies van autonomie. Zolang een staat maar *zelf* bepaalt in welke mate hij afhankelijk is van extern gezag, van welke verbanden hij deel uitmaakt en waaraan hij gebonden is.⁶¹

Feitelijke afhankelijkheid of gebondenheid binnen sociale verbanden doet niet noodzakelijkerwijs afbreuk aan autonomie. Zo zijn individuen eveneens afhankelijk van de sociale relaties die zij onderhouden, zonder dat zij hiermee normaliter hun zelfbeschikking ondermijnen. De Brits liberale denker en socioloog Leonard Trelawny Hobhouse (1864-1929) schetste de verhoudingen tussen individuen op de volgende wijze: 'Every man is a centre of an indefinite number of relations to others, which may be called generically social [...] In a larger and more complex society, they become exceedingly numerous and diversified [...] it is our business to deal with the more important of these societies, never forgetting, however, that none of them constitute absolutely closed circles.'⁶²

Afspraken (formeel of informeel) zijn essentieel binnen welke relatie dan ook: zij creëren een gemeenschappelijk besef waarop interacties worden gebaseerd. De afspraak formaliseert het wederzijdse verwachtingspatroon. Worden afspraken geschonden, dan wordt het verwachtingspatroon doorbroken en dat heeft mogelijk gevolgen voor de onderlinge verhouding. Zo zijn individuen en staten gebonden aan eerder gemaakte afspraken en overeenkomsten. Pas op het moment dat niet langer sprake is van vrije in- en uitreding komt de autonomie in het geding. Het bestaan van *exit opties* – de mogelijkheid uit te treden – is dan ook cruciaal voor externe soevereiniteit als een staat zich in het internationaal verkeer begeeft en verbanden en verbintenissen met andere staten en binnen internationale organisaties aangaat.

2.5 Conclusie

Om te bepalen of van soevereiniteit sprake is en om condities voor soevereiniteitsbehoud te definiëren, dient over elk van de drie dimensies van het begrip soevereiniteit een aantal vragen gesteld en beantwoord te worden:

- Is er sprake van een hoogste gezag waarbij het laatste oordeel berust? Zijn alle andere entiteiten en instanties die gezag op het grondgebied uitoefenen aan dat hoogste gezag ondergeschikt? Kunnen overgedragen taken en bevoegdheden worden teruggenomen?
- Is er sprake van exclusief gezag? Komen de vier kenmerkende monopolies toe aan de instantie(s) met dat gezag?
- Is het gezag origineel, dat wil zeggen niet herleidbaar tot een andere instantie of entiteit? Bepaalt een verband de grenzen van de eigen bevoegdheidssfeer en de verdeling en delegatie van bevoegdheden en taken?
- Is de institutionele vormgeving van de macht zodanig dat fundamentele

⁶¹ A. James, 'The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society,' *Political Studies*, 1999, nr. 47 – 3, pp. 457–473.

⁶² L.T. Hobhouse, *Social development: its nature and conditions*, Londen, 1924, pp. 38-39.

rechten en de privésfeer van het individu voldoende gewaarborgd zijn en dat er sprake is van machtsverdeling?

- Is de macht institutioneel zodanig vormgegeven dat de verwijzing naar het politieke verband van burgers als ultieme machtsbron staande kan worden gehouden? Is er sprake van herkenbare en erkende vertegenwoordiging? Heeft de volksvertegenwoordiging een beslissende stem bij regelgeving en belastingheffing? Is er sprake van een bijzondere betrokkenheid van het volk bij de uitoefening van de constituerende macht?
- Is het politieke verband vrij en onafhankelijk? Ontbreekt een hoger gezag waaraan het ondergeschikt is? Heeft dat verband de vrijheid zijn externe handelen te bepalen? Wordt het principe van *consent to be bound* gerespecteerd? Kan het verband de eigen interne orde bepalen zonder ongewenste inmenging van buiten?
- Is er sprake van soevereiniteit-als-participatierecht? Komt aan het politieke verband internationale rechtspersoonlijkheid toe? Beschikt het verband volwaardig en in gelijke mate als andere soevereine verbanden over de rechten en plichten die aan het soeverein-zijn verbonden zijn? Is het verband vrij om (op vrijwillige basis) al dan niet betrekkingen met anderen aan te gaan en te onderhouden? Is sprake van vrije in- en uittreding (*exit optie*)?

In de hoofdstukken 3 t/m 5 zal dit kader worden gebruikt om het thema soevereiniteit op een aantal praktische deelterreinen verder uit te werken. Door de theorie te confronteren met de praktijk kan het inzicht in het soevereiniteitsbegrip verdiept worden en kan het begrip handen en voeten krijgen.

III. Soevereiniteit & de Europese Unie

3.1 Inleiding

‘Nationale parlementen staan te gemakkelijk, veel te veel bevoegdheden af aan Brussel. We verkwanselen onze soevereiniteit.’ Ook in Nederland is dit geluid regelmatig te horen in maatschappelijke en politieke discussies. Het begrip soevereiniteit is aldus toetssteen geworden in het Nederlandse debat over Europese integratie.¹ Maar klopt het ook? Staat het Europese integratieproces echt op gespannen voet met soevereiniteit?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal moeten worden gekeken naar de machtsverdeling binnen de Europese Unie. Meer specifiek gaat het om de vraag of er binnen de EU een centraal punt is aan te wijzen waar de macht zich concentreert. Oftewel, waar berust de soevereiniteit binnen de EU? Treedt de EU bijvoorbeeld in kenmerkende monopolies van soevereine staten: het legitiem gebruik van geweld, rechtsvorming en rechtshandhaving, belastingheffing en buitenlandse betrekkingen? Hoe is de macht georganiseerd binnen de EU? Zijn de bevoegdheden die de EU heeft afgeleid of origineel? Is er binnen de EU sprake van volksoevereiniteit en machtsverdeling en zo ja, hoe is aan die concepten inhoud gegeven? Is er sprake van een bijzondere betrokkenheid van het volk bij de totstandkoming of wijziging van Europese (constitutionele) verdragen?

Ook aspecten die raken aan externe soevereiniteit komen aan bod. In hoeverre raakt de samenwerking eigenlijk aan de externe soevereiniteit van lidstaten? Zijn de achttwintig lidstaten nog (extern) soeverein of zijn zij (al dan niet ongewild) ondergeschikt geraakt aan de EU of aan specifieke EU-instellingen? Blijven zij autonome staten of vervalt hun zeggenschap over interne en/of externe aangelegenheden gedeeltelijk? En is ten aanzien van het EU-lidmaatschap sprake van vrije in- en uittrekking? Al die vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

3.2 De organisatie van de macht binnen de EU: de EU en interne soevereiniteit

3.2.1 De organisatiestructuur van de EU

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het bij interne soevereiniteit gaat om een bepaalde vorm van het organiseren van de politieke macht. In dit hoofdstuk verschuiven we onze aandacht en komt de Europese Unie centraal te staan. Er zal worden bekeken of de EU – net zoals een staat – een verband vormt waarbinnen één instantie soeverein is en waarvan het gezag van alle andere instanties is afgeleid. Ook zal worden beoordeeld welke invloed de EU op de interne soevereiniteit van de lidstaten heeft. De EU vormt een extra bestuurslaag

¹ Boogaard, ‘Soevereiniteit? Welke soevereiniteit?’

bovenop de lagen van de gemeente, provincie en Rijk. Als we de burger centraal stellen en vanuit zijn perspectief omhoog kijken, welke instanties mogen er dan gezag over hem uitoefenen en bindende normen over hem stellen? Horen EU-instellingen daarbij?

De wijze waarop de macht is georganiseerd binnen de EU is behoorlijk complex. Voor de gemiddelde burger van de lidstaten, die zich niet dagelijks bezighoudt met het reilen en zeilen van de Unie, is die organisatie zelfs ondoorgroendelijk. Er wordt wel gezegd dat we wat dat betreft langzaam zijn afgegleden naar een situatie die weer is gaan lijken op de Middeleeuwen met hun diffuse verdeling en verspreiding van macht over een groot aantal nauwelijks met elkaar samenhangende instanties waarin veel rondom de soevereiniteitskwestie onduidelijk is.² Zeker voor liberalen is het juist belangrijk dat de organisatie van macht voor de burger transparant en begrijpelijk is. Alleen dan wordt democratisch gelegitimeerde machtsuitoefening zichtbaar en daarmee controleerbaar en beheersbaar. Het gaat immers over kwesties die zeer direct raken aan individuele vrijheden van burgers en de eventuele beperking daarvan.

Wie zelf naar de organisatiestructuur van de Europese Unie kijkt, merkt de complexiteit direct op. De EU bestaat uit een geheel van verschillende, deels overlappende organen, die alle met eigen taken en bevoegdheden een complex samenspel vormen. Een geheel dat bovendien moeilijk is te benaderen vanuit min of meer bekende denkmodellen over politieke organisatie, zoals het model van de trias politica. De structuur van de EU verschilt op punten (sterk) van de bestuurlijke inrichting van de lidstaten. Belangrijke verschillen doen zich voor op het gebied van machtscheiding en de wijze waarop invulling is gegeven aan het concept van volkssoevereiniteit. Ook het al dan niet bestaan van een Europese grondwet en de inspraak van burgers bij het wijzigen daarvan verdienen aandacht. Daarop wordt in de volgende paragrafen ingegaan. De belangrijkste EU-instellingen worden achterin dit geschrift in een notendop besproken (bijlage 1).

3.2.2 Machtscheiding binnen de EU

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat interne soevereiniteit voor liberalen nooit absoluut kan zijn. Om de onverenigbaarheid van soeverein gezag en individuele vrijheid weg te nemen zijn onder andere de concepten van machtscheiding, volkssoevereiniteit en een grondwet met waarborgen voor fundamentele rechten geïntroduceerd.

Om te beoordelen hoe binnen de EU inhoud is gegeven aan machtscheiding moet eerst worden gekeken naar het karakter en de organisatiestructuur van de Unie (zie ook bijlage 1). Net als op nationaal niveau is de macht verdeeld over de diverse instituties en lagen die de EU rijk is. Toch laat de EU zich niet in het model van machtscheiding dwingen dat in hoofdstuk twee is geschetst. Hoe dan wel binnen de EU vorm is gegeven aan het idee van een scheiding der machten

² Zie hoofdstuk 2.

laat zich niet zo gemakkelijk beschrijven. Er is sprake van een ingewikkeld stelsel waarin alle genoemde instanties specifieke – vaak niet eenduidige – taken en bevoegdheden hebben. Daar bovenop speelt nog eens de wisselwerking tussen de EU en de lidstaten. Veel van de bevoegdheden berusten nog altijd bij de lidstaten zelf.

Door het samenspel van institutionele lagen in de Europese Unie is de organisatie van de macht dus anders dan binnen de lidstaten. Dat is niet per definitie problematisch in het licht van machtscheiding. In ieder geval niet zolang er in het functioneren van de EU voldoende *checks & balances* – tegenmacht – zijn ingebouwd. De vraag is of dat in de praktijk het geval is.

Verschillende zaken vallen op wanneer de EU wordt ontleed. Ten eerste bestaat er feitelijk gezien geen regering op Europees niveau. Hoewel de Europese Commissie zich als uitvoerend orgaan met 28 commissarissen min of meer gedraagt als een kabinet, is zij dit formeel niet. Er bestaat geen daadwerkelijke Europese regering die op Europees niveau over dezelfde politieke macht beschikt als de regeringen van de lidstaten op nationaal niveau. De onderlinge relaties tussen de EU en de lidstaten spelen daarbij een belangrijke rol: er liggen wel uitvoerende bevoegdheden bij de Commissie, maar het grootste deel van het EU-beleid wordt door nationale (of zelfs regionale of lokale) overheden uitgevoerd. Veel beleid wordt geformuleerd in de ‘tussensfeer’ – buiten de formele lijnen om – waarin de regeringen van de lidstaten in gezamenlijkheid lijnen uitzetten.³ Het probleem met deze tussensfeer is dat daarbinnen geen waarborgen tegen onder andere machtsmisbruik zijn ingebouwd. Afspraken komen tot stand in achterkamertjes, onttrokken aan het zicht van nationale parlementen en burgers.

Een lichtpuntje op dit gebied is dat de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europese besluitvormingsproces en de invloed die zij daarop kan uitoefenen het afgelopen decennium wel iets zijn verstevigd. Een voorbeeld is het ‘bovenop Europa-idee’, waarbij de Tweede Kamer verschillende, expliciete instrumenten heeft en kan aanwenden om de besluitvorming van de EU te beïnvloeden.⁴ Deze trend van een toegenomen rol van het Nederlandse parlement en de samenwerking met andere parlementen vindt vervolg via de uitvoering van de aanbevelingen van de parlementair rapporteur democratische legitimiteit.⁵ Deze aanbevelingen zijn enerzijds gericht op het verwerven van meer inzicht en inbreng in het schrijfstadium van Europese dossiers, en op het meer gebruikmaken van bestaande instrumenten en beschikbare informatie bij het uitvoeren van de controlerende taak. Anderzijds hebben de aanbevelingen betrekking op het verbeteren van de interparlementaire samenwerking. Het is uiteindelijk aan parlementariërs om de

³ L. van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, Groningen, 2009.

⁴ Zie: ‘Bovenop Europa’, Tweede Kamer der Staten-Generaal, via <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/europese-zaken/bovenop-europa>.

⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Voorop in Europa. Over de rol van de tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie*, Den Haag, 2014.

beschikbare instrumenten proactief in te zetten.

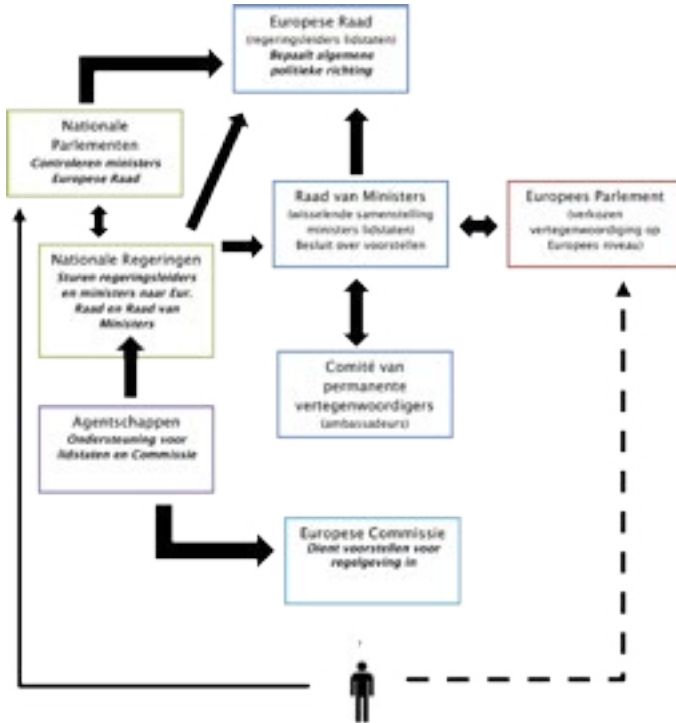
Ook de rechterlijke macht is maar ten dele op Europees niveau neergelegd. De kerntaak van het Europees Hof van Justitie beweegt zich tussen een rol als administratieve rechter en constitutioneel hof. De meeste rechtspraak in klassieke zin – strafvervolgning en beslechting van private geschillen – gebeurt door rechters binnen de lidstaten zelf. Dat is zelfs het geval als het direct of indirect om EU-recht gaat. Ook de rol van het Europees Parlement als medewetgever en controlerende macht is minder eenduidig dan op het eerste gezicht mag worden verwacht. De invulling van die rol en het gewicht ervan verschillen namelijk sterk per wetgevingsprocedure. Hoewel het gros via de gewone wetgevingsprocedure gaat, kent de EU verschillende procedures. Bij de totstandkoming van Europese regelgeving ligt het recht van initiatief formeel bij de Europese Commissie. Het Europees Parlement kan de ingediende voorstellen aannemen, wijzigen of verwerpen. In bepaalde gevallen heeft het Parlement slechts een adviserende rol. Welke rol het Europees Parlement precies speelt binnen de keten van regelgeving hangt grotendeels af van het beleidsterrein. Daarbinnen kunnen weer subcategorieën bestaan. Bij enkele beleidsterreinen, zoals defensie en grotendeels buitenlandse zaken, heeft het Europees Parlement alleen het recht op informatie. De beleidsterreinen – zowel die in het verdrag zijn vastgelegd als de terreinen die daarbuiten worden geregeld – bepalen dus grotendeels de vorm van de Europese wetgevingsprocedure. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen diverse wetgevingsprocedures (de procedures worden omschreven in bijlage 2). Figuur 2 toont de rolverdeling tussen lidstaten, EU-instellingen – waaronder het Europees Parlement – en de burger.

Met de invoering van het Verdrag van Lissabon heeft het Europees Parlement meer bevoegdheden gekregen.⁶ Op tientallen nieuwe beleidsterreinen heeft het Parlement nu medebeslissingsbevoegdheid. Dat betekent niet automatisch dat het daarmee ook gewonnen heeft aan legitimiteit en zichtbaarheid. Door de toename in bevoegdheden is de werkdruk van het Parlement eveneens sterk omhoog gegaan. Als oplossing voor dat probleem wordt regelmatig naar informele (voor) onderhandelingen met de Europese Commissie en de Raad van Ministers gegrepen. Door die onderhandelingen aan de voorkant van het wetgevingsproces te organiseren tracht men de instemmingsprocedure te versnellen. In de praktijk blijkt ook dat het percentage zogenoemde ‘eerste lezing-akkoorden’ hoog ligt. Dat komt niet altijd ten goede aan het democratisch gehalte van de genomen besluiten. Het verstoort het openbare debat, omdat de informele onderhandelingen veelal in ‘achterkamertjes’ plaatsvinden. Nationale parlementen hebben daardoor moeite hun rol in het proces op te eisen. Dit alles gaat ten koste van de legitimiteit van het Europees Parlement.⁷

⁶ Het Verdrag van Lissabon heeft de rol van de nationale parlementen eveneens versterkt. In protocol 1 van het Verdrag staat vermeld welke bevoegdheden de parlementen hebben.

⁷ R. de Ruiter, ‘Het Europees Parlement: meer macht maar weinig zichtbaar’, *Instituut Clingendael*, 2013, via <http://www.clingendael.nl/publication/het-europees-parlement-meer-macht-maar-weinig-zichtbaar?lang=nl>.

Figuur 2. Wetgevingsprocedure: lidstaten, Europese instituties en burger



Concluderend kan gesteld worden dat – hoewel anders georganiseerd dan het veelal op nationaal niveau teruggevonden model uit hoofdstuk twee – er binnen de EU sprake is van machtscheiding. Taken en bevoegdheden zijn verdeeld over verscheidene instellingen die elk een rol hebben binnen de bestaande Europese wetgevingsprocedures. Ook zijn er binnen de structuur van de EU *checks & balances* ingebouwd die de kans op een teveel aan macht bij één van de instellingen – en het misbruik daarvan – indammen.

Toch zijn er door de specifieke invulling daarvan twee zaken die specifiek aandacht en verbetering behoeven. Ten eerste de zeer complexe en onoverzichtelijke rolverdeling tussen de verschillende EU-instellingen onderling enerzijds en de EU en de lidstaten anderzijds. Een te complexe machtsverdeling kan ten koste gaan van de democratische legitimiteit. Zoals gezegd is de EU voor veel burgers nauwelijks te doorgronden. Dat terwijl veel – en steeds meer – facetten van hun leven worden beïnvloed door besluitvorming die in Brussel tot stand komt. Het is onwenselijk dat burgers niet duidelijk voor ogen hebben wie binnen de EU precies bevoegd zijn om gezag over hen uit te oefenen en op welke manier. Die bevoegdheid grijpt namelijk zeer direct in op hun individuele vrijheden en de eventuele beperkingen die daaraan gesteld (mogen) worden. Een sociaal contract dat door de burgers moeilijk is te ontwarren kan nauwelijks een bindend contract

worden genoemd.

Ook kan moeilijk van mensen worden verwacht enthousiast en betrokken over/bij iets te zijn dat zij nauwelijks volledig (kunnen) begrijpen. ‘Van oudsher is Europese integratie een technische aangelegenheid van politieke, bestuurlijke en functionele elites. Veel beleidsvorming vindt plaats binnen een gesloten groep van beleidsmakers en wetenschappers waarin hoog wordt gescoord op expertise en kennis, maar minder op externe gerichtheid. [...] EU-besluitvorming gaat vaak geruisloos aan de gemiddelde Europese burger voorbij, maar als Europese besluiten de aandacht trekken, is dit vaak in negatieve zin. Terugkerende spanningen en irritaties in Nederland over de EU lijken echter meer te zijn dan een opeenstapeling van zulke incidenten. Zij wijzen mogelijk op een legitimiteitsprobleem,’ stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.⁸ Het ondoorgrondelijke karakter tast de legitimiteit van de EU aan en vormt daarmee een bedreiging voor het fundament van de Unie.⁹

Ten tweede blijft de positie van het Europees Parlement, ondanks herstructureringen waarbij het (in ieder geval op papier) aan gewicht heeft gewonnen, problematisch. De doorgevoerde veranderingen hebben tot nu toe weinig gedaan voor de effectiviteit waarmee het Parlement zijn taken kan uitvoeren. Het Parlement fungeert onvoldoende als tegenmacht binnen het krachtenveld van de EU. Mede door de toegenomen werkdruk schiet het Parlement nog altijd tekort op het gebied van zichtbaarheid. Dat leidt – samen met andere factoren, die in de volgende paragraaf aan de orde komen – op zijn beurt weer tot een gebrek aan legitimiteit. Ook weerhouden de gevolgen van de nieuwe opzet – veel (voor)onderhandelingen achter de schermen – de nationale parlementen ervan een actieve rol op zich te nemen. Dat ondermijnt de steun die de EU onder burgers geniet mogelijk nog verder, omdat zo – al dan niet terecht – gemakkelijk het beeld ontstaat dat de nationale volksvertegenwoordiging machteloos staat, terwijl bevoegdheden wegvloeien naar Brussel. Hiertegen kunnen verschillende maatregelen worden genomen, waaronder het verder democratiseren van het Europees Parlement en het invoeren van horizonwetgeving. Hierover zal in de aanbevelingen meer worden gezegd.

3.2.3 Volkssoevereiniteit binnen de EU

Bij volkssoevereiniteit ligt de soevereiniteit niet bij (één van) de overheidsorganen, maar bij ‘het volk’ (als politieke gemeenschap). Het staatsgezag dient, anders gezegd, op instemming van de burgers te berusten. De macht van de overheid is

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenvatting Europa in Nederland*, via <http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/samenvatting-europa-in-nederland/2-diagnose/>.

⁹ Nationale beleidsvorming is – wanneer helemaal uitgewerkt – waarschijnlijk niet veel doorgrondelijker. Op nationaal niveau bestaan echter wel ‘beelden’ van de staat die orde scheppen. Beelden van de wijze waarop de EU in elkaar zit en werkt zijn voor de meeste burgers veel vager.

van de burgers afgeleid en door hen onder bepaalde voorwaarden aan de overheid opgedragen. Er is sprake van vertegenwoordiging. Institutioneel is dit veelal vormgegeven door middel van een parlement.

We rekenen het nationale parlement tegenwoordig – in ieder geval in Nederland – een aantal primaire taken toe. Ten eerste de controlerende taak. Het parlement dient erop toe te zien dat de regering haar macht niet misbruikt en op een goede – rechtmatige, doelmatige en doeltreffende – wijze uitoefent. Het parlement treedt aldus op als tegenmacht. Ten tweede de wetgevende taak: het parlement bekrachtigt wetsvoorstellen of stelt deze zelf op. Ten slotte de representatieve taak: het parlement wordt direct gekozen door het volk en vertegenwoordigt de burgers op die wijze. Anders geformuleerd vormt het parlement de overbrugging tussen ‘het volk’ en ‘het gezag’. De volksvertegenwoordiging dient ervoor te zorgen dat de wensen en opvattingen van de burgers tot uitdrukking komen in het besluitvormingsproces. Gebeurt dat niet of te weinig, dan ontstaat (mogelijk) een legitimiteitsprobleem.

Hoe is volkssoevereiniteit vormgegeven binnen de EU? Zoals gezegd, heeft ook de Europese Unie een rechtstreeks gekozen parlement: het Europees Parlement. Wanneer burgers van de lidstaten in Europees verband gehoord willen worden, kan dat onder andere door te stemmen op kandidaten voor dit Europees Parlement. Verkiezingen worden per lidstaat gehouden, veelal op basis van de nationale partijstelsels, waarbij in iedere lidstaat een bepaald aantal zetels is te verdelen. Europarlementariërs worden gekozen voor een termijn van vijf jaar. De mogelijkheden tot stemming zijn lidstaat-gebonden. Het is dus niet mogelijk voor een Nederlandse burger om te stemmen op een kandidaat uit een andere lidstaat die niet verkiesbaar is in Nederland.

De functionarissen van de overige EU-instellingen worden, in het beste geval, getraptd gekozen, al geldt dit niet voor Nederland. De Nederlandse burgers kiezen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen hun nationale volksvertegenwoordigers. Na verkiezingen voor de Tweede Kamer en coalitieonderhandelingen benoemt de Koning ministers en staatssecretarissen. De individuele bewindslieden en de regering als geheel worden geacht het vertrouwen van de Kamer te genieten totdat een meerderheid van de Kamer het tegendeel uitspreekt. Die nationale ministers nemen op Europees niveau vervolgens plaats in de Raad van Ministers. De voorzitter van de Europese Commissie wordt vanuit de Europese Raad (bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders van de 28 lidstaten) voorgedragen aan het Europees Parlement. Het Parlement kan de kandidaat goed- of afkeuren. Nieuw bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 was dat de keuze van de kiezers ook gebonden was aan degene die de Europese Commissie zou gaan leiden. De grote partijen hadden allemaal een kandidaat voor deze post naar voren geschoven – de zogenoemde ‘spitzenkandidaten’. De partij die uiteindelijk het grootst werd na de verkiezingen leverde de voorzitter van de Europese Commissie. In dit geval Jean-Claude Juncker van de Europese Volkspartij. Na goedkeuring stelt de nieuwe voorzitter zijn ploeg met commissarissen samen: uit elke lidstaat

dient er een eurocommissaris te komen. Het Europees Parlement dient wederom goedkeuring te geven aan de geselecteerde kandidaten.

De burgers uit de lidstaten hebben bij de totstandkoming van de Europese Commissie dus nauwelijks een noemenswaardige stem: op de voorzitter na vloeit de samenstelling van de Commissie niet voort uit de Europese verkiezingen. Daaruit volgt dat wanneer een burger zoveel mogelijk invloed wil uitoefenen op Europese besluitvorming, hij niet per definitie (alleen) moet gaan stemmen tijdens de Europese, maar juist tijdens de *nationale* verkiezingen.

Redenerend vanuit de eerder besproken contracttheorie, hoort de burger zijn ‘goedkeuring’ uit te spreken over het gehele complex aan instanties dat gezag over hem uitoefent. Voor liberalen wordt de plicht de overheid te gehoorzamen op die wijze verzoend met de vrijheid van het individu. Uiteraard betreft het dan, zeker in een coalitieland als Nederland, geen instemming met elke overheidsmaatregel door elk individu. Zo zal iemand die voor een ‘verliezende’ partij heeft gestemd tijdens nationale verkiezingen minder snel geneigd zijn om ‘goedkeuring’ uit te spreken voor de zittende regering en haar beleid. Het gaat om de democratische principes dat het volk als geheel zijn vertegenwoordigers kiest en het gezag dat de overheid over burgers uitoefent zo van die burgers zelf afkomstig is.

Op Europees niveau is maar ten dele invulling gegeven aan die principes. Het is overdreven om te stellen dat de burger buitenspel is gezet: hij kan op Europees niveau volksvertegenwoordigers kiezen – al is dat wel lidstaat-gebonden. Daarentegen heeft hij nauwelijks tot geen invloed op de samenstelling van de Europese Commissie. Die vloeit niet voort uit de verkiezingen en wordt zonder inspraak van de burger samengesteld. Bovendien onttrekt de besluitvorming in de Raad van Ministers en in de ‘tussensfeer’ van gezamenlijk handelende regeringen van de lidstaten zich voor een belangrijk deel aan democratische controle.

De burgers van de lidstaten worden op Europees niveau wel vertegenwoordigd door een parlement dat zij zelf kiezen via verkiezingen. Dat betekent niet dat de positie en status van het Europees Parlement één op één is te vergelijken met de status van nationale parlementen. Of daadwerkelijk sprake is van een solide volksvertegenwoordiging op Europees niveau en of er voldoende invulling is gegeven aan het concept van volkssoevereiniteit is nog maar de vraag. Zo kan niet in dezelfde termen worden gesproken over een Europees volk, zoals er wel gesproken kan worden over volkeren binnen de lidstaten. Uit de Eurobarometer uit het najaar van 2013 blijkt dat een overgrote meerderheid van de inwoners van de lidstaten zich op de eerste plaats burger voelen van hun eigen land, op gepaste afstand gevolgd door Europa. Van de Nederlanders zegt 92% zich meer Nederlander te voelen dan Europeaan. 89% van de Europeanen zegt zich meer verbonden te voelen met het eigen land dan met Europa.¹⁰ De onderlinge verbondenheid met landgenoten is voor velen nog altijd sterker dan de verbondenheid met mede-

¹⁰ Europese Commissie, *De publieke opinie in de Europese Unie Nationaal Rapport Nederland*, Eurobarometer Standaard 80, 2013.

Europeanen. De Europese identiteit wordt – met andere woorden – over het algemeen veel zwakker gevoeld dan de nationale. Dat betekent nog niet meteen dat er geen sprake kan zijn van een Europese identiteit. Wel heeft het gevolgen voor het belang dat burgers hechten aan Europese vertegenwoordiging ten opzichte van nationale vertegenwoordiging.

Ook is de opkomst bij Europese verkiezingen tot nu toe steevast laag. In 2009 lag het Europees gemiddelde op 43,1% en in 2014 was dat verder gedaald tot 42,5%. In Nederland lag de opkomst in diezelfde jaren op respectievelijk 36,8% en 37,3%.¹¹ Ter vergelijking: de opkomst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer lag in 2012 op 74,6% en in 2010 op 75,4%. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Europese verkiezingen, in ieder geval in Nederland, in de praktijk vooral over nationale politieke kwesties lijken te gaan.

Dit alles overziend is het de vraag in hoeverre het gezag om bindende normen te stellen in Europa daadwerkelijk op de instemming van de burgers berust. Op zijn zachtst kan gezegd worden dat die verankering niet heel erg solide is. Om daar structureel verandering in aan te brengen dient de positie van de burger centraler te worden gesteld. Het gaat er daarbij niet slechts om diezelfde burger het gevoel te geven meer te zeggen te hebben, maar om hem daadwerkelijk meer invloed te geven door het principe van volkssoevereiniteit steviger te borgen. Dat kan op verschillende manieren. Zo valt te denken aan het verduidelijken waar de volksvertegenwoordiging op Europees niveau zit en over welke bevoegdheden die beschikt, het geven van meer directe invloed aan burgers bij de totstandkoming of het wijzigen van Europese verdragen en het versterken van de rol van de nationale parlementen. Over al deze punten wordt hieronder en in de aanbevelingen meer gezegd.

3.2.4 Europese grondwet?

In het tweede hoofdstuk werd naast machtscheiding en volkssoevereiniteit nog een derde waarborg genoemd tegen te veel staatsmacht. Met volkssoevereiniteit en machtscheiding alleen zou namelijk nog steeds het gevaar bestaan dat de vrijheid van het individu in de verdrukking raakt. Een grondwet waarin op hoofdlijnen de staatsinrichting, de bevoegdheden en onderlinge verhoudingen tussen overheidsorganen geregeld zijn, en bovenal de fundamentele individuele vrijheden (grondrechten) zijn vastgelegd, is daartoe een belangrijke extra waarborg.

In een grondwet zijn dus fundamentele principes gecodificeerd. Een grondwet bepaalt hoever de macht van de staat reikt door de individuele vrijheidssfeer in de vorm van fundamentele rechten af te schermen en bepaalt hoe de machten precies gescheiden zijn. In het staatsrecht wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de formele en de materiële constitutie. De formele constitutie – ‘de Grondwet’ – is het staatsdocument dat volgens een bijzondere, verzwaarde procedure tot stand komt en gewijzigd wordt. Bovendien staat dit document in

¹¹ Bron: Europa-nu.nl & parlement.com.

de normenhiërarchie boven de ‘gewone’ wetten en is het zo normatief voor alle staatsorganen, de wetgever inclusief. Bij de materiële constitutie gaat het inhoudelijk om de hoofdlijnen van de inrichting van en de fundamentele normen voor het politieke systeem. De Engelsen laten zien dat een materiële constitutie ook zonder een formele constitutie kan bestaan.

Ook op dit derde punt bestaan belangrijke verschillen tussen de EU en haar lidstaten (alsmede tussen lidstaten onderling). De oprichtingsverdragen, die onder andere het functioneren van de EU regelen, kunnen worden gezien als een ‘constitutional charter’. Hoewel ze formeel verdragen zijn en geen ‘grondwet’, vertonen ze kenmerken van een materiële constitutie. In het Verdrag van Rome (1958) en het Verdrag van Maastricht (1992) wordt uiteengezet hoe de EU (voorheen Gemeenschap) hoort te functioneren en wat de relatie is tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de EU-instellingen. Deze verdragen zijn geamendeerd bij het Verdrag van Lissabon (2009). Voor de combinatie van deze verdragen tezamen wordt ook wel de verzamelterm ‘constitutionele verdragen’ genoemd.

Op basis van drie karakteristieken heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat in de oprichtingsverdragen een constitutioneel karakter zit, namelijk:¹²

- Ze zijn gebaseerd op *the rule of law*;
Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty (HvJ EG, Les Verts, 1986);¹³
- Ze creëren een nieuwe rechtsorde, anders dan de nationale rechtsordes;
that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights (HvJ EG, Van Gend & Loos, 1963);
- De bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden is er in vastgelegd.¹⁴

Ondanks het constitutionele karakter van de verdragen bestaat er geen formele ‘Europese grondwet’. Anders geformuleerd zou men kunnen stellen dat het

¹² NYU School of Law, *Do the international treaties on which the EU is founded constitute a “Constitutional Charter”?*, Jean Monnet Center for international and regional economic law and justice, 2012, via http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/00/000501-01.html#P118_15319, geraadpleegd 17.01.2013.

¹³ European Court of Justice, *Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament*, Judgment of 23 April 1986 in Case 294/83 ECR 1986-4, via http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983CJ0294.

¹⁴ L.F.M. Besselink, *The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*, 2012, via http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94, geraadpleegd 17.01.2013.

sociaal contract – waarbij burgers bepaalde bevoegdheden verlenen aan de staat, maar de staat wel gebonden is aan in de grondwet vastgelegde voorwaarden – op Europees niveau niet eenduidig bestaat, of in ieder geval niet officieel is vastgelegd. Dat komt vooral omdat het door de lidstaten gesloten verdragen zijn waarbij de inbreng van burgers altijd indirect is en bovendien afhankelijk van de procedures voor het sluiten van verdragen in het nationale staatsrecht.

Er is wel een serieuze poging gedaan om tot een Europese grondwet te komen. In 2001 kwamen Europese leiders bijeen in de *Convention on the Future of Europe*, onder andere om te spreken over het opstellen van een dergelijke grondwet. Vervolgens werd ruim twee jaar gewerkt aan het document, dat uiteindelijk meer dan 250 pagina's telde. De tekst werd in referenda aan de burgers van enkele lidstaten voorgelegd. Althans, dat was het plan. Toen de grondwet met een overtuigende meerderheid werd afgewezen door de electoraten in Frankrijk en Nederland staakte de EU het proces.¹⁵ Uiteindelijk is het Verdrag van Lissabon, wat gezien kan worden als een uitgedunde versie van de grondwet, in de plaats gekomen van de oorspronkelijke concepttekst. Dat verdrag is – met uitzondering van Ierland – niet opnieuw voorgelegd aan de burgers van de lidstaten. De Nederlandse regering vond de wijzigingen die met ratificatie van het verdrag gemoeid gingen niet ingrijpend genoeg voor een referendum.

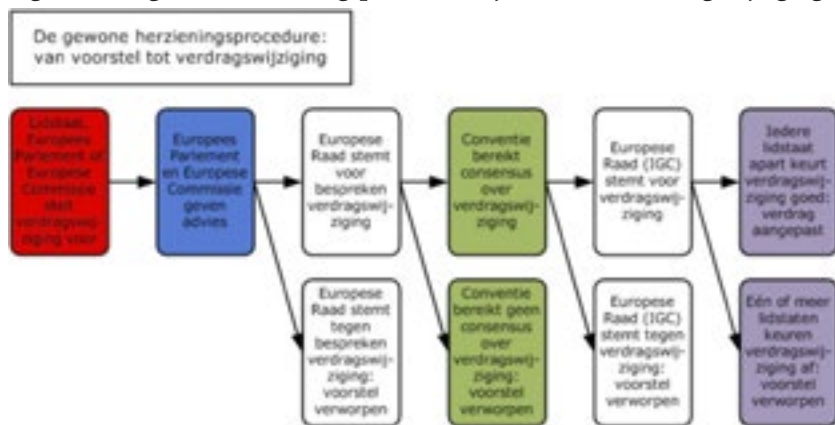
Figuur 3. Het constitutionele karakter van de EU-oprichtingsverdragen

Europees Hof van Justitie	Artikel 6.2, Verdrag van Maastricht	Artikel 6.3, Verdrag van Lissabon
The Court ensures the observance of: - the constitutional traditions common to the member states; - international treaties for the protection of human rights to which member states are party as general principles of community law.	The Union shall respect fundamental rights, - as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and; - as they result from the constitutional traditions common to the member states as general principles of community law.	Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and as they result from the constitutional traditions common to the member states, shall constitute general principles of the Union's law.

¹⁵ E.E. Toops, 'Why is there No EU Constitution? An Analysis of Institutional Constitution-Making in the European Union', *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal*, University of Pennsylvania, 5 april 2010.

Hoewel een formele Europese grondwet dus niet bestaat, blijft de vraag relevant of burgers binnen de EU in voldoende mate worden betrokken bij verdragswijzigingen van constitutionele aard. Bij een verdragswijziging binnen de EU wordt een standaardprocedure gevolgd. De Europese Commissie, het Europees Parlement of de regering van één van de lidstaten kan een voorstel tot verdragswijziging indienen bij de Raad van Ministers. Vervolgens wordt het voorstel door de Raad van Ministers doorgestuurd naar de Europese Raad. Alle nationale parlementen van de lidstaten worden ook op de hoogte gebracht van het voorstel. De Europese Raad raadpleegt het Europees Parlement en de Europese Commissie en besluit vervolgens of het voorstel al dan niet besproken zal worden. Dat gebeurt met (gewone) meerderheid van stemmen. Vervolgens starten de onderhandelingen over het voorstel. Dat gebeurt in een zogenaamde conventie, waarin de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en afgevaardigden van de nationale parlementen zitting hebben. Als de Conventie tot een akkoord komt, wordt bij consensus besloten om het uitonderhandelde voorstel door te sturen. Het komt dan terecht bij een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten.¹⁶ Deze conferentie moet de voorgestelde wijziging(en) uiteindelijk goedkeuren, waarbij iedere lidstaat het eens moet zijn met het voorstel. De lidstaten moeten het gewijzigde verdrag als laatste stap afzonderlijk goedkeuren.

Figuur 4. De gewone herzieningsprocedure bij voorstel tot verdragswijziging¹⁷



Naast de standaardprocedure bestaat een verkorte procedure voor herziening van Europese verdragen, waarbij de stap van de Conventie wordt overgeslagen wanneer de Europese Raad – met meerderheid van stemmen – besluit dat de voorgestelde wijzigingen niet zo ‘ingrijpend en veelomvattend’ zijn dat een Conventie nodig is.

¹⁶ www.europa.nu, via http://www.europa-nu.nl/id/vikknvmywpqo/gewone_herzieningsprocedure.

¹⁷ www.europa.nu.

Het voorstel wordt dan direct doorgestuurd naar de Conferentie van lidstaten.¹⁸

Of burgers direct of indirect betrokken worden bij de voorgestelde verdragswijziging hangt in deze herzieningsprocedure af van het nationale staatsrecht met betrekking tot het sluiten en bekrachtigen van verdragen. In Nederland is de goedkeuring van verdragen geregeld in artikel 91 van de Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. 'Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist', staat in lid 1 en 2 van het grondwetsartikel. Lid drie voegt daar nog het volgende aan toe: 'Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk zijn, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.'

De enige keer dat Nederlandse burgers tot nu *direct* invloed konden uitoefenen bij een verdragswijziging was bij het hierboven genoemde referendum over het voorstel van een Europese grondwet in 2005. Het voorstel werd in Frankrijk afgekeurd met 54,9% van de stemmen. In Nederland werd het voorstel op 1 juni 2005 met 61,5% van de stemmen eveneens afgewezen, waarna de ratificatieprocedure werd gestaakt en de tekst van het verdrag gewijzigd. In Frankrijk was het referendum beslissend, in Nederland raadplegend.

Deze – voortijdig gestaakte – EU-brede serie referenda is tot nu toe dus een uitzondering geweest. In alle andere gevallen was sprake van één van de 'gebruikelijke' herzieningsprocedures. Binnen die procedures is geen sprake van referenda, tenzij het nationale staatsrecht daarin voorziet, noch van tussentijdse verkiezingen of de verkiezing van een speciale grondwetgevende vergadering. Het Europees Parlement, de nationale parlementen (voor Nederland via artikel 91 van de Grondwet) en de nationale regeringen hebben wel een stem in de herzieningsprocedure, maar van een bijzondere betrokkenheid van de kiesgerechtigde burgers bij verdragswijzigingen binnen de EU kan niet worden gesproken. Er is hooguit sprake van een indirecte invloed via het Europees Parlement en de nationale parlementen en lidstaten.

Vanuit soevereiniteit geredeneerd is het nodig dat de burger een meer directe invloed krijgt in de totstandkoming of bij het wijzigen van Europese verdragen. Dat kan op verschillende manieren. De minst vergaande optie is het volgen van een procedure analoog aan de Nederlandse procedure voor grondwetsherziening. In dat geval is formeel sprake van een directe consultatie van het electoraat door de Kamerontbinding.¹⁹ De nieuw gekozen Tweede Kamer dient zich ook over de wijziging te buigen en op die manier komt een besluit over het voorstel tot stand. Een dergelijke constructie zou ook op Europees niveau kunnen worden ingesteld. In dat geval moet het Europees Parlement eveneens met twee lezingen gaan werken.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ In de praktijk wordt de werking van deze procedure uitgehold door de ontbinding steeds te laten samenvallen met 'gewone' Tweede Kamerverkiezingen.

Als een voorstel bij de eerste lezing wordt goedgekeurd dient het Parlement te worden ontbonden en worden nieuwe Europese verkiezingen uitgeschreven. Als extra waarborg kan de wijziging ook nog aan een derde, onafhankelijke instantie worden voorgelegd, bijvoorbeeld een burgerforum. Op die wijze vermindert de afhankelijkheid van de toevallige politieke meerderheid op enig moment.

Een tweede optie is het instellen van een burgerforum wanneer sprake is van een nieuw of gewijzigd verdrag. Deze optie is enigszins te vergelijken met de grondwetswijziging in IJsland van een aantal jaren geleden. Daar werden eerst duizend willekeurige burgers gekozen om ideeën te formuleren over een nieuwe grondwet. Vervolgens werden 31 andere burgers, de zogenoemde Constitutionele Raad, gekozen om de grondwet daadwerkelijk te schrijven. Het voorstel dat op die wijze ontstond is uiteindelijk in een referendum aan de IJslandse burgers voorgelegd. Een dergelijk burgerforum wordt in het leven geroepen om een advies te geven over het betreffende voorstel. Om het behartigen van deelbelangen te neutraliseren dienen de leden van het forum aselekt te worden getrokken.

Het hierboven aangehaalde referendum structureel invoeren is de derde en meest vergaande mogelijkheid. Voorstellen of wijzigingen worden dan aan het electoraat van de verschillende lidstaten voorgelegd en mensen kunnen voor of tegen stemmen. De uitkomst van referenda kan adviserend of bindend zijn, waarbij de bindende variant vanuit het perspectief van volkssoevereiniteit de meest zuivere vorm is.

Samenvattend bestaan er belangrijke verschillen tussen het nationale en het Europese niveau ten aanzien van de inrichting van volkssoevereiniteit, machtscheiding en het karakter van de grondwet. Door de specifieke structuur van de EU is op een andere wijze invulling gegeven aan deze concepten. Dat maakt de EU niet ondemocratisch, maar zorgt er wel voor dat deze belangrijke kenmerken van interne soevereiniteit – vanuit liberaal oogpunt – op Europees niveau onvolledig tot hun recht komen. Te denken valt aan het ondoorgrondelijke karakter van de EU, de robuustheid van het Europees Parlement als tegenmacht en de rol van de burger bij de totstandkoming en het wijzigen van Europese verdragen. Dat doet de vraag opkomen wie eigenlijk soeverein genoemd mag worden: is de interne soevereiniteit door totstandkoming van de EU naar ‘het Europese’ niveau verschoven?

3.2.5 EU-instellingen of organen van haar lidstaten: wie is soeverein?

Om te kunnen beoordelen waar de soevereiniteit ligt binnen de EU is het noodzakelijk te kijken naar wie binnen de EU gezag uitoefent en waar dat gezag op berust. Aan wie komt de bevoegdheid toe om bevoegdheden te bepalen? In de vorige paragraaf is dat deels duidelijk geworden door de organisatiestructuur van de EU inzichtelijk te maken. De nationale parlementen en regeringen spelen daarbinnen nadrukkelijk een rol. Ook kwam het overdragen van bevoegdheden aan internationale organisaties, zoals geregeld in artikel 91 en 92 van de Grondwet,

al kort aan de orde.

Dikwijls wordt gesteld dat de lidstaten – waaronder Nederland – bij het overdragen van bevoegdheden aan ‘Brussel’ ook soevereiniteit hebben afgestaan aan de EU. Een proces dat vaak als sluipenderwijs wordt gekenmerkt.²⁰ Omdat we in hoofdstuk 2 al hebben gezien dat soevereiniteit ondeelbaar is, zou dat betekenen dat de lidstaten hun soevereiniteit volledig kwijt zijn en ondergeschikt zijn geraakt aan de EU. Als dat klopt moeten de bevoegdheden waarover de EU beschikt origineel en niet afgeleid zijn. Het zou in dat geval uiteindelijk de EU zijn die bindende normen over burgers stelt en niet langer de lidstaten zelf. Is hiervan in de praktijk sprake?

Van een overdracht van bevoegdheden is volgens de Raad van State ‘slechts sprake indien een staat publiekrechtelijke bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak of bestuur overdraagt aan een volkenrechtelijke (intergouvernementele of supranationale) organisatie, waarbij de staat deze bevoegdheden op het aangegeven beleidsterrein door de overdracht niet meer zelf mag uitoefenen (exclusieve bevoegdheid).²¹ Dat is echter een vergaande vorm van overdracht, waarvan in de praktijk zelden sprake is. Gangbaarder is een gedeelde bevoegdheid. In dat geval worden bij verdrag aan een volkenrechtelijke organisatie bepaalde bevoegdheden toegekend, ‘waarbij de op grond van deze bevoegdheden genomen beslissingen naar nationaal recht voorrang hebben op gelijke bevoegdheid in het interne recht (gedeelde bevoegdheid)’, aldus de Raad van State. Indien een wetgevende bevoegdheid wordt overgedragen, is het van belang onderscheid te maken tussen procedures waarbij vertegenwoordigers van betrokken staten deelnemen aan die besluitvorming en procedures waarbij dat niet het geval is. Als zij wel deelnemen, kan weer verder onderscheid worden gemaakt tussen het nemen van besluiten bij unanimiteit en (gekwalficeerde) meerderheid (Grondwet artikel 93).²²

Het door staten toekennen van bevoegdheden aan internationale organisaties wordt primair geregeld via verdragen. Ook Nederland is dergelijke afspraken aangegaan; het meest uitgebreid en ingrijpend binnen de EU.²³ De EU heeft alleen die taken en bevoegdheden die bij verdrag aan de Unie zijn toegekend. Daarbij zijn drie vormen van toekenning mogelijk. Het verdrag kan de toegekende bevoegdheid tot een *exclusieve bevoegdheid* van de Unie maken. Dan mogen de lidstaten zelf geen eigenstandige wetgeving op het betreffende terrein maken, noch verdragen sluiten op dat terrein. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het gemeenschappelijke visserijbeleid en bij de gemeenschappelijke handelspolitiek. Daarnaast kan sprake zijn van *gedeelde bevoegdheden*. Op de betreffende terreinen zijn zowel de Unie als de lidstaten bevoegd om beleid te voeren, waarbij lidstaten zich wel moeten

²⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Debat over het Burgerinitiatief ‘Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum’*, 21 januari 2014.

²¹ Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit*, 2014.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

bewegen binnen de kaders van EU-regelgeving. Op de meeste beleidsterreinen waar de EU zich mee bezighoudt, is sprake van gedeelde bevoegdheid. Ten derde kan sprake zijn van *aanvullende bevoegdheden* van de Unie. Dan ligt het primaat bij de lidstaten. EU-beleid mag in die gevallen nationaal beleid ‘slechts’ stimuleren, coördineren of aanvullen. Het Verdrag van Lissabon schrijft voorts voor dat de Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden de ‘beginselen van subsidiariteit en evenredigheid’ in acht moet nemen (zie bijlage 3).²⁴

In het verdrag is dit beginsel mooi neergeschreven, maar zijn de mechanismen om dit in de praktijk te waarborgen ook stevig genoeg? En claimen de daarbij betrokken actoren – waaronder de nationale parlementen – hun rol in voldoende mate? Indien nieuwe basisverdragen tot stand komen of bestaande worden gewijzigd, is één van de stappen in de procedure het goedkeuren daarvan door het nationale parlement. De parlementen moeten vooraf instemmen met de verschuiving van bevoegdheden. Anders gezegd is er gelegenheid voor de nationale parlementen van de lidstaten om in die gevallen *actief* betrokken te zijn bij de procedure en kunnen zij de betreffende voorstellen ook afkeuren. Het overdragen van bevoegdheden aan de EU gaat in die gevallen niet zomaar – of sluipenderwijs – maar met de (nadrukkelijke) instemming van de nationale parlementen. Wel kan het zo zijn dat die overdracht als sluipend wordt ervaren, doordat de uitwerking van de goedkeuring na verloop van tijd andere implicaties blijkt te hebben dan verwacht werd door de parlementen, of doordat goedkeuring van de overdracht van bevoegdheden stilzwijgend wordt verleend. In de praktijk blijkt van dat laatste veelvuldig sprake te zijn. Daarover stelt de Staatscommissie Grondwet – die in 2010 over herziening van de Grondwet rapporteerde – het volgende: ‘De Staatscommissie meent dat de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen een te grote uitzondering mogelijk maakt op het uitgangspunt van democratische legitimering van belangrijke verdragen, door toe te staan dat verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten, of die bevoegdheden aan internationale organisaties opdragen die burgers rechtstreeks binden, bindend worden zonder parlementaire goedkeuring. Dergelijke verdragen kunnen leiden tot de beperking van de burgerlijke vrijheden door de oplegging van plichten aan burgers en de beperking van grondrechten. Voor gebondenheid aan deze verdragen zou naar het oordeel van de Staatscommissie altijd uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal vereist moeten zijn.’²⁵

Dezelfde terughoudendheid wordt zelfs betracht ten aanzien van het toepassen van artikel 91, lid 3 van de Grondwet. Door het open of flexibele karakter van de Nederlandse Grondwet – betreffende de doorwerking van het internationale en Europese recht in de Nederlandse rechtsorde – lijkt het artikel een ‘dode letter, die enkel bij hoge uitzondering en dan ook nog eens in relatief geïsoleerde gevallen opleeft’, zo stelt Jan Willem van Rossem, universitair docent aan de Universiteit

²⁴ Artikel 2 t/m 6 Verdrag inzake de werking van de Europese Unie.

²⁵ Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 2010, p. 112.

Utrecht.²⁶ Ten onrechte, vindt hij. Het sleutelwoord is soevereiniteit, 'niet van de wetgever, zelfs niet van de grondwetsherziener, maar van het volk, dat over de rand van de constitutie als het ware meekijkt of zijn belangrijkste representant, het parlement, zijn belangen wel scherp genoeg in de gaten houdt. [...] Wie althans de Grondwet interpreteert tegen de achtergrond van het principe van volkssoevereiniteit, zal moeten erkennen dat van dit document een normatieve kracht uitgaat die volksvertegenwoordiging niet alleen wind in de zeilen geeft, maar haar ook verplicht,' aldus Van Rossem.²⁷ Een actieve betrokkenheid van het nationale parlement – 'democratische zeggenschap' – bij de totstandkoming van Europese verdragen en wetgeving is vanuit het oogpunt van volkssoevereiniteit fundamenteel.

Er is ook een andere manier waarop bevoegdheden door de lidstaten worden afgedragen aan de instellingen van de EU. Die overdracht is minder direct en vloeit voort uit afstemming, coördinatie en het uitoefenen van bevoegdheden die EU-instellingen hebben op grond van de gesloten verdragen. De Raad van State zegt daarover: 'Bij de vaststelling van verordeningen of richtlijnen door het Europees Parlement en de Raad kan een interpretatie worden gegeven aan een verdragsbepaling die uitstijgt boven hetgeen een lidstaat kon verwachten of meende te mogen verwachten op het moment dat de verdragsbepaling tot stand kwam. In dat geval kan in het nationale parlement de indruk ontstaan dat de instellingen ('Brussel') zich bevoegdheden aanmeten die het nationale parlement niet had beoogd op te dragen.'²⁸ Dat is bijvoorbeeld het geval als de betreffende terreinen raken aan de vrijheden van de EU of aan de interne markt. Ook kan het voorkomen dat instellingen bevoegdheden naar zicht toetrekken, zonder dat daar expliciete juridische gronden voor bestaan. Bijvoorbeeld omdat dat politiek noodzakelijk wordt geacht in tijden van crisis. Een voorbeeld is de werkwijze van de Europese Centrale Bank tijdens de financiële crisis²⁹ en de eerder genoemde bevoegdheid van de Europese Commissie om de begrotingen van de nationale lidstaten goed of af te keuren. Onder druk van 'crises' blijken er in die gevallen onvoldoende sterke mechanismen te bestaan om hier tegenwicht aan te bieden.

Ten derde vergt de rol van het Hof van Justitie aandacht. Zo kan het gebeuren dat het Hof bij de uitleg van verdragen vooral kijkt naar het 'nuttig effect' van de overdracht van bevoegdheden en daardoor (sterk) afwijkt van wat lidstaten met de totstandkoming daarvan voor ogen stond. Dat kan verstrekkende gevolgen hebben voor de autonomie van lidstaten, omdat verdragen in die gevallen sterker

²⁶ J.W. van Rossem, 'Pleidooi voor een materiële soevereiniteitsopvatting', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, nr. 1, januari 2013, p. 49. Zelf noemt Van Rossem het Stabiliteitsverdrag als voorbeeld. Destijds woedde er een discussie over de vraag of artikel 91, lid 3 opging voor de goedkeuring van dat Europese verdrag.

²⁷ Ibidem, pp. 52 en 53.

²⁸ Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit*.

²⁹ Ibidem.

kunnen doorwerken op nationale wetgeving dan voorzien.³⁰ De jurisprudentie die zo ontstaat hoeft echter niet het laatste woord te zijn. Indien gewenst kan er bij het vastleggen van nieuwe regelingen voor worden gekozen de draagwijdte van die jurisprudentie in te perken.³¹ Het is wel aan volksvertegenwoordigers zelf om daartoe het initiatief te nemen.³²

Betekent dit alles nu dat EU-instellingen binnen het grondgebied van de lidstaten gezag uitoefenen over burgers waarover de nationale soeverein niet (meer) het laatste woord heeft? Meer in het bijzonder, treedt de EU in de gebruikelijke monopolies van de nationale soeverein? Die conclusie kan niet worden getrokken uit het bovenstaande alleen. EU-verdragen komen niet uit de lucht vallen en worden ook niet van bovenaf aan de lidstaten opgedrongen zonder dat zij inspraak hebben. Bij de totstandkoming van verdragen hebben de nationale parlementen de kans om actief betrokken te zijn. De bevoegdheden die de EU heeft uit naam van verdragen, zijn afgeleid van de lidstaten en niet origineel. De bevoegdheid om bevoegdheden te bepalen – de *Kompetenz-Kompetenz* – ligt nog altijd bij de lidstaten zelf. Zij moeten goedkeuring geven voordat het verdrag in werking treedt en bevoegdheden daadwerkelijk worden toegekend.

Bij de hierboven genoemde tweede manier, waarbij men een ‘sluipende’ overdracht van bevoegdheden ervaart, ligt dat genuanceerder. Zeker in die gevallen waarin EU-instellingen opereren zonder dat daarvoor een verdragsrechtelijke basis bestaat.³³ De grens van het uitoefenen van bevoegdheden wordt wat dat betreft in bepaalde gevallen opgezocht of zelfs overschreden en men zou zich kunnen afvragen of de *Kompetenz-Kompetenz* in die gevallen *de facto* verschuift van de lidstaten naar de instellingen van de EU. Er zijn maatregelen te nemen die een dergelijke sluipende overdracht belemmeren. Voorbeelden zijn het instellen van horizonwetgeving (waarbij een wet na een bepaalde periode automatisch komt te vervallen, tenzij hij actief verlengd wordt) of de Europese Commissie ertoe te dwingen bij ieder voorstel uit te leggen waarom dat specifieke geval op Europees niveau moet worden geregeld en niet op nationaal of een nog lager niveau. Hiertoe bestaan al de gele en oranje kaarten die lidstaten kunnen

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² J.G.C. Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie*, geschrift 113 van de TeldersStichting, Den Haag, 2012, p. 71.

³³ In die gevallen kan de Europese Commissie via het Werkingsverdrag een voorstel doen om bevoegdheden over te dragen aan die instellingen. Dat moet dan wel noodzakelijk worden geacht om in verdragen vastgelegde doelstellingen te behalen. Er wordt in die gevallen met unanimiteit besloten. Bron: Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit*.

‘trekken’ om EU-instellingen terug te fluiten.³⁴ Op nationaal niveau kan tevens gedacht worden aan het verzwaren van voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat bevoegdheden worden overgedragen.³⁵ Een goed voorbeeld uit de praktijk is het wetsvoorstel van Van der Staaij (SGP), waarin wordt gepleit voor een gekwalificeerde meerderheid in Tweede en Eerste Kamer bij ingrijpende EU-verdragswijzigingen. Het voorstel heeft de bevordering van de democratische legitimatie van EU-besluitvorming tot doel. Een grondwetswijziging is nodig om het voorstel in te voeren (artikel 91 van de Grondwet). Een ander goed voorbeeld is het Voorstel van Rijkswet van Taverne (VVD) tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen. Dit voorstel regelt dat verdragen met bepalingen die een ieder kunnen verbinden (= bepalingen die verplichtingen opleggen aan burgers of bepalingen waaraan burgers rechten kunnen ontleen) voortaan uitdrukkelijk moeten worden goedgekeurd bij wet.

De Raad van State vraagt zich af of het verzwaren van voorwaarden daadwerkelijk een oplossing biedt en stelt dat daardoor ook het risico bestaat dat die werkwijze ten koste zal gaan van de flexibiliteit van internationale samenwerking. Dat is een valide punt, maar een verzwaarde procedure kan wel bijdragen aan het tegengaan van te makkelijke en ongewilde overdracht van bevoegdheden waardoor het democratische gehalte van de EU wordt aangetast. Vanuit het perspectief van (volks)soevereiniteit valt er voor een dergelijke procedure wel wat te zeggen. Dat is een punt dat niet te snel opzij moet worden geschoven.

Nationale parlementen dienen ook vooral zelf scherper en alerter te zijn bij Europese beleidsvorming en bovenal binnen het proces waarin bevoegdheden – al dan niet stilzwijgend – worden overgedragen, zoals ook de Staatscommissie Grondwet adviseert.³⁶ De Raad van State spreekt in dat kader over ‘versterking van het zicht op en de betrokkenheid bij de dynamiek van de besluitvorming’.³⁷ In de praktijk komt dat neer op het aannemen van een actieve(re) rol, zodat op

³⁴ De gele kaart houdt in dat nationale parlementen binnen de eerste acht weken van de procedure kunnen aangeven dat zij van mening zijn dat de Europese Commissie nog eens scherp naar het voorstel moet kijken, onder andere om het subsidiariteitsbeginsel te toetsen. Wanneer 1/3 van de lidstaten dit aangeeft moet de Europese Commissie een ingediend voorstel heroverwegen (maar hoeft het niet in te trekken). Bij een oranje kaart moet de Commissie een ingediend voorstel heroverwegen als meer dan de helft van alle nationale parlementen vindt dat het in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie moet vervolgens besluiten of zij het voorstel intrekt, aanpast of handhaaft. Bij handhaving moet de Commissie duidelijk motiveren waarom zij vindt dat er geen strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. De Raad van Ministers kan met 55% van de stemmen, of een meerderheid in het Europees Parlement, besluiten het voorstel niet te behandelen als de Commissie toch doorzet. Bron: www.europa-nu.nl.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, p. 112.

³⁷ Ibidem.

een eerder moment invloed kan worden uitgeoefend en men niet achter de feiten aanloopt.

De actievere rol van de nationale parlementen is met name gewenst om het ongewenste gevoel van een (sluipende) overdracht van bevoegdheden tegen te gaan, maar zegt nog niet alles over waar de soevereiniteit uiteindelijk ligt – bij de EU of bij de lidstaten? Om daar achter te komen moet worden beoordeeld of de EU in de kenmerkende monopolies van soevereine staten treedt, te weten legitiem gebruik van geweld, rechtsvorming en rechtshandhaving, belastingheffing en buitenlandse betrekkingen.

Het legitiem gebruik van geweld is een bevoegdheid die (nog) niet op Europees niveau is vastgelegd. Het zijn nog altijd de lidstaten zelf die beslissen over de inzet van hun geweldsmiddelen, zoals politie en krijgsmacht. Er is geen overkoepelende Europese politiemacht.³⁸ Ook bestaat er geen geïntegreerde Europese krijgsmacht, waarbij op Europees niveau wordt samengewerkt en wordt bepaald over de inzet van middelen. Wel wordt op bi- en multilateraal niveau samengewerkt door verschillende lidstaten, maar die samenwerking reikt (nog) niet zo ver dat lidstaten de zeggenschap – ‘beschikkingsmacht’ – over hun eigen strijdkrachten hebben afgestaan aan de EU.³⁹ Het legitiem gebruik van geweld ligt al met al dus nog altijd exclusief bij de lidstaten.

Op het gebied van rechtsvorming en rechtshandhaving is de EU actiever. De Unie is op enkele terreinen zelf rechtsvormer en -handhaver. Het Europese recht geldt in bepaalde gevallen direct binnen de lidstaten, de zogenoemde rechtstreekse of directe werking van het EU-recht, en gaat in bepaalde gevallen boven nationaal recht, de zogenaamde voorrang van het EU-recht. Burgers van de lidstaten moeten zich er dan dus aan houden. Kortom, de EU stelt bindende normen over burgers. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de lidstaten zelf – in elk geval een meerderheid van hen – goedkeuring moeten verlenen, voordat EU-wetgeving kan doorwerken op nationaal niveau. Via de Raad van Ministers zijn de regeringen van de lidstaten immers bij de besluitvorming betrokken. Daarover zal meer worden gezegd in de paragraaf over externe soevereiniteit.

In art. 311 van het Verdrag van Lissabon wordt bepaald dat de Europese Unie gefinancierd dient te worden met eigen middelen. In de praktijk bestaan die middelen uit ‘heffingen op de handel in landbouwproducten en suiker met de rest van de wereld, douanerechten op de handel met derden en de inkomsten die voortvloeien uit een deel van de nationale btw-inkomsten’.⁴⁰ Bij deze inkomstenbron is geen sprake van *directe* belastingheffing bij burgers door de EU zelf (de afdracht gaat via de lidstaten). Burgers van de lidstaten dragen dus niet direct belasting af aan de EU.

De inhoud van artikel 311 is tot op heden te ambitieus gebleken. De eigen

³⁸ Wel bestaat Europol, maar die faciliteert slechts de informatieoverdracht tussen de polities van de verschillende lidstaten en gaat niet over inzet.

³⁹ Hoofdstuk 4 zal nadrukkelijk ingaan op dit onderwerp.

⁴⁰ Ibidem.

middelen zijn namelijk nog altijd verre van voldoende om de Unie te financieren. Het grootste deel van de inkomsten van de EU, ongeveer 85%, is afkomstig van de nationale bijdragen van de lidstaten aan het EU-budget.⁴¹ Deze bijdragen worden gebaseerd op het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van de lidstaten. Er bestaan wel plannen om het aandeel eigen middelen van de EU op te hogen. Direct door de Unie geheven belastingen – bijvoorbeeld op financiële transacties of een btw-heffing – zouden dan in de plaats van de nationale bijdragen moeten komen.⁴² Zover is het echter nog niet. Er is onenigheid over de vraag of het geld dat nodig is voor het functioneren van de EU moet komen uit de algemene middelen van de lidstaten (BNI-afdrachten) of uit directe afdrachten van de burgers (Europese btw).⁴³ Vanuit de soevereiniteit van lidstaten bekeken is een belasting die direct door de Europese Unie wordt geheven onwenselijk. De Unie treedt dan immers zeer direct in één van de kenmerkende monopolies van de soevereine lidstaten. Bovendien zou het de EU financieel onafhankelijk maken van de lidstaten, waardoor de balans in de onderlinge verhoudingen in het voordeel van de EU zou kunnen doorslaan.

Op het terrein van buitenlandse betrekkingen is sprake van een gemengd beeld. Enerzijds is het buitenlands beleid één van de laatste beleidsterreinen dat nog bijna geheel in handen van de lidstaten zelf is. Anderzijds bestaan er wel contouren van een Gemeenschappelijk Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Daarbinnen worden besluiten voornamelijk genomen op basis van unanimiteit, al is er iets meer ruimte gecreëerd voor het nemen van besluiten met gekwalificeerde meerderheid. Ook is het GBVB grotendeels buiten de rechtsmacht van het Hof van Justitie gehouden en komt op dit terrein geen wetgeving tot stand.⁴⁴ Als het gemeenschappelijk handelsbeleid (handelsverdragen) ook wordt meegenomen, ontstaat een ander beeld. Lidstaten hebben hun bevoegdheden op dat terrein volledig overgeheveld naar het Europese niveau. Over handelsverdragen met niet-EU landen kunnen individuele lidstaten dus niet zelf beslissen. Zo treedt de EU binnen de Wereldhandelsorganisatie op als één geheel.

Het GBVB heeft de afgelopen jaren voorzichtig meer vorm gekregen. Er is een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ingesteld. De functie is bedoeld om meer samenhang te creëren in het buitenlands beleid van de lidstaten. De Hoge Vertegenwoordiger heeft als primaire taak bij te dragen aan de totstandkoming van het Europese buitenlands beleid. Dat kan onder andere door het indienen van voorstellen bij de Raad van Ministers en de Europese Raad. De Hoge Vertegenwoordiger let daarbij vooral op de samenhang

⁴¹ A. Leen, 'Eurotaks. De voors en tegens', *Liberaal Reveil*, nr. 3, oktober 2013, p. 176.

⁴² Auke Leen bespreekt in zijn artikel de voors en tegens van die oplossing.

⁴³ Leen, 'Eurotaks. De voors en tegens', p. 178.

⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid', *Expertisecentrum Europees Recht*, via <http://www.minbuza.nl/ecer/verdrag-lissabon/repertorium-verdrag-van-lissabon/beleidsvelden/gemeenschappelijk-buitenlands-en-veiligheidsbeleid.html>.

en continuïteit. Zij is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het gekozen beleid en vertegenwoordigt de Europese Unie in relaties met derden-landen en internationale organisaties.

De Hoge Vertegenwoordiger is wel gebonden aan die terreinen waarop consensus is tussen de lidstaten: het primaat berust nog altijd bij hen. De lidstaten hebben met elkaar afgesproken ‘dat de GBVB-bepalingen geen afbreuk doen aan de huidige rechtsbasis, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid’.⁴⁵ Ook blijft de noodremprocedure bestaan, waarvan lidstaten gebruik kunnen maken als ze vinden dat een besluit hun vitale belangen raakt. De betreffende lidstaat verzoekt in dat geval de gewone wetgevingsprocedure – waarbij het Europees Parlement en de Raad van Ministers zich over een voorstel van de Commissie buigen – te schorsen en het wetsontwerp in plaats daarvan aan de Europese Raad voor te leggen. De Europese Raad moet vervolgens met unanimiteit over de kwestie beslissen.⁴⁶ Het GBVB heeft al met al een intergouvernementeel karakter behouden. Wat betreft het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) houden de lidstaten overwegend hun kaarten tegen de borst. Hier zal in het vierde hoofdstuk specifiek op in worden gegaan.

Al met al kan niet eenduidig geconcludeerd worden dat de EU stelselmatig in de kenmerkende monopolies van soevereine staten treedt. Behoudens de rechtsvorming zijn de voor soevereiniteit kenmerkende, statelijke monopolies grotendeels in stand gelaten. Maar het betreft hier geen kwestie van alles of niets. Hoewel de lidstaten zelf (nog) over exclusieve bevoegdheden beschikken op de terreinen van de monopolies, zijn er, zo blijkt, wel zaken waarop de invloed van de EU significant is toegenomen. Zo is bij rechtsvorming en -handhaving een beweging te zien waarbij de EU ook taken uitvoert die in het licht van de soevereiniteitskwestie van oudsher strikt voorbehouden waren aan de lidstaten zelf. Hetzelfde geldt voor het handelsbeleid als onderdeel van het buitenlands beleid. Als het plan van een belasting die direct door de EU wordt geheven ten uitvoer wordt gebracht, is dat een ontwikkeling die de soevereine status van lidstaten verder onder druk zet.

Wederom geldt dat die taken niet per definitie zonder instemming van de lidstaten door de EU worden overgenomen. Zij stemmen in beginsel in met het overdragen van bevoegdheden en met de wetgeving die op Europees niveau tot stand komt. In beginsel, omdat het wel kan gebeuren dat regelgeving waar een bepaalde lidstaat tegen is, binnen die lidstaat toch gaat gelden wanneer daartoe met meerderheid is besloten. Het is in die gevallen de vraag hoe zuiver men kan spreken over bevoegdheden die afgeleid en niet origineel zijn. Dit soort gevallen neigen in zekere zin wel degelijk naar een inbreuk op de soevereiniteit van de lidstaten.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

Eerder in deze paragraaf werd ook gesproken over de gevoelde ‘sluipende’ overdracht van bevoegdheden aan Brussel en het naar zich toetrekken van bevoegdheden van EU-instellingen zonder verdragsrechtelijke basis. Die zaken kunnen negatieve consequenties hebben voor de onderlinge verhoudingen tussen de EU en de lidstaten en voor het draagvlak van gevoerd beleid. Als daarover te gemakkelijk wordt gedacht kan een glijdende schaal ontstaan. Bij interne soevereiniteit gaat het om wie bepaalt waar de overheid over gaat en waartoe de overheid welk gezag heeft. De soeverein bepaalt de bevoegdheden van alle andere overheidsinstanties die binnen een bepaald gebied gezag uitoefenen, terwijl de soeverein als enige de eigen bevoegdheidssfeer definieert. Wanneer de overdracht van bevoegdheden sluipenderwijs gaat of zonder (heldere) verdragsrechtelijke basis tot stand komt, kan dat uiteindelijk ten koste gaan van de soevereine status van de lidstaten. Er is al kort iets gezegd over manieren om daar iets tegenover te stellen, waaronder het aannemen van een (pro-)actievere houding door nationale parlementen. Zij dienen – om hun controlerende taak effectief uit te kunnen voeren – in een vroeg stadium actief te zijn zodat ze effectief invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en niet achter de feiten aanlopen. Een actieve betrokkenheid van het nationale parlement bij de totstandkoming van Europese verdragen en wetgeving is vanuit het oogpunt van volkssoevereiniteit fundamenteel.

3.3 De Europese Unie & externe soevereiniteit

Bij externe soevereiniteit gaat het, zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven, zowel om de status van soevereine staten als autonome entiteiten binnen de internationale orde (soevereiniteit als autonomie), als om het recht te participeren binnen het internationale systeem (soevereiniteit als participatierecht). Ten aanzien van de EU spelen op dit niveau specifieke zaken die aandacht verdienen. Dat heeft te maken met het feit dat de lidstaten – in ieder geval op papier – allemaal soevereine staten zijn, maar eveneens bevoegdheden afstaan aan Brussel. Twee leidende vragen staan centraal.

Ten eerste of de lidstaten door de constructie van de EU nog steeds een autonome status genieten. Zijn ze, anders gezegd, nog altijd vrij en onafhankelijk? Of is er sprake van inmenging vanuit de EU in de interne aangelegenheden van lidstaten, waardoor de exclusiviteit van gezag – en daarmee de soevereine status – van die lidstaten wordt aangetast? Ten tweede of lidstaten hun externe handelen nog in vrijheid kunnen bepalen. Beperkt hun lidmaatschap van de EU hun recht om aan het internationale verkeer deel te nemen, diplomatieke betrekkingen te onderhouden, verdragen te sluiten en lid van internationale organisaties te worden? Gaat binnen het EU-verband het principe van de *consent to be bound* nog op? Is er sprake van vrije in- en uittreding? Is het mogelijk voor lidstaten om zich (eenzijdig) terug te trekken uit de EU? Anders geformuleerd: bestaat er een *opt-out*?

3.3.1 De EU en soevereiniteit als autonomie

Europees recht gaat in bepaalde gevallen boven nationaal recht. Het EU-recht is in principe een verzamelnaam voor alle Europese verdragen en wetgeving, aangevuld met uitspraken van het Europees Hof van Justitie. De verdragen vormen het primaire EU-recht. Via de EU-instellingen komt binnen de verdragsrechtelijke kaders het secundaire EU-recht tot stand. Ieder voorstel voor Europese regelgeving gaat langs de Raad van Ministers voordat het goedgekeurd wordt, waarbij afhankelijk van het beleidsterrein met gekwalificeerde meerderheid of unanimitéit wordt gestemd (zie voor een overzicht per beleidsterrein verderop in dit hoofdstuk). Pas daarna treedt een aangenomen voorstel uiteindelijk in werking. Lidstaten hebben dus invloed op de totstandkoming van Europese regelgeving. Mits zij die rol actief oppakken wordt regelgeving niet zonder zeggenschap aan hen opgedrongen, al kan een lidstaat bij een meerderheid van stemmen wel gedwongen worden ongewenste regelgeving door te voeren. Eenmaal aangenomen zijn verordeningen en richtlijnen geldend recht. Bij het niet naleven ervan kan de Commissie lidstaten een boete opleggen of voor het Europees Hof van Justitie dagen.

Twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie zijn leidend geweest bij ontwikkelingen op dit terrein. Het Hof karakteriseerde de Europese Gemeenschap – de voorloper van de EU – daarin als een autonome rechtsorde. Ten eerste de zaak Van Gend en Loos. Daarin werd door het Europees Hof van Justitie vastgesteld dat Europese wetgeving een ‘direct effect’ heeft op individuele burgers. Indien bepalingen van internationale verdragen in strijd zijn met de nationale wetgeving, prevaleert het internationale verdrag. Door het open karakter ervan is ook onze Grondwet onderhevig aan Europese wet- en regelgeving. Ten tweede de zaak Costa ENEL. Daarin stelde het Hof dat Europees recht in alle lidstaten – onafhankelijk van het nationale rechtssysteem – op dezelfde wijze dient te worden toegepast. Het Europees recht heeft daarbij voorrang op nationaal recht.

De EU treedt als rechtsvormer en -handhaver in één van de kenmerkende monopolies van soevereine staten, zo viel al te lezen in de vorige paragraaf. Zoals in het geschrift *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie* van de TeldersStichting vermeld staat: ‘Het Europese recht werkt op tal van terreinen door in de ruimte voor Nederlandse overheden. Europa wordt dan ook gezien als de vierde bestuurslaag, bovenop gemeenten, provincies en het rijk. Afhankelijk van het onderwerp kan de EU een leidende rol hebben, [...] een aanjagende rol, [...] of een aanvullende rol.’⁴⁷ Het rapport noemt onder andere landbouw en visserij, de interne markt, sociaal beleid, volksgezondheid en asiel en migratie als terreinen waarop Europese wetten en richtlijnen doorwerken op nationaal niveau.⁴⁸

Dit aspect is in wezen een veruitwendiging van interne soevereiniteit en raakt

⁴⁷ Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht?*, p. 71.

⁴⁸ Ibidem, pp. 72-76.

Intermezzo: twee belangrijke uitspraken

De zaak Van Gend en Loos vs. de Nederlandse Administratie der Belastingen (zaak 26/62) ging over een importtarief dat Van Gend en Loos diende te betalen voor een transport uit West-Duitsland naar Nederland. Het transportbedrijf betaalde deze belasting, maar ging naar de Nederlandse rechtbank om op basis van artikel 12 van het Verdrag van Rome – dat importtarieven tussen lidstaten verbood ter bevordering van het vrije verkeer van goederen – het tarief terug te vorderen. De Nederlandse rechtbank vroeg om een prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie, dat vervolgens concludeerde dat de lidstaten zich met het tekenen van het Verdrag van Rome hadden gecommitteerd aan een nieuwe rechtsorde, namelijk de Europese. Artikel 12 had volgens het Hof een zogenaamd ‘direct effect’. De gemeenschappelijke markt is er om handel tussen individuen te vergroten. Individuele personen kunnen zodoende ook rechten ontleen aan artikel 12. Nergens in het Verdrag van Rome wordt gesproken van een ‘direct effect’. Het Europees Hof van Justitie heeft deze term zelf geïntroduceerd, omdat het van mening was dat ook individuen de overheid in rechte moeten kunnen aanspreken indien blijkt dat deze handelt in strijd met het Verdrag van Rome. Dit betekent dat Europese wetgeving direct invloed heeft op individuele burgers, of deze wetgeving nu in strijd is met de nationale wetgeving of niet.

In de zaak Costa vs. ENEL (zaak 6/64) was meneer Costa tegen de nationalisering van de Italiaanse energiemaatschappij ENEL en weigerde zijn rekening van 1.925 lire (€0.99) te betalen. Volgens Costa was de nationalisatie niet alleen in strijd met het Verdrag van Rome (met name artikel 177 over de werking van de Europese Gemeenschappen), maar ook met de Italiaanse Grondwet. Gelet op de uitspraak in de Van Gend en Loos zaak, claimde meneer Costa in zijn recht te staan om als individu de Italiaanse Staat aan te spreken. Het Italiaanse Constitutionele Hof was van mening dat het Verdrag van Rome (met regels inzake een vrije markt, vertaald naar nationale wetgeving) uit 1958 niet in strijd was met de Italiaanse wet inzake nationalisering van 1962. Op 15 juli 1964 bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in dit geval op basis van artikel 177 dat alleen de Europese Commissie, en niet een individueel burger, de Italiaanse staat mocht aanspreken op het naleven van de vrije markt. Omdat in dit geval de wetgeving geen ‘direct effect’ heeft. Hoewel het Europees Hof van Justitie de Italiaanse Staat in het gelijk stelde, gaat het met name om de uitspraak dat het Europees recht in alle Europese landen op dezelfde manier moet worden toegepast. Hieruit blijkt de suprematie van het Europees recht, ongeacht of de betreffende lidstaat een monistische (internationaal en nationaal recht vormen één rechtssysteem) of dualistische (internationaal recht en nationaal recht vormen twee aparte rechtssferen) traditie heeft.

daardoor sterk aan hetgeen gesteld is in de vorige paragraaf. Het gezag van de soevereine instantie binnen lidstaten is ook exclusief in de zin dat actoren van buiten (of boven) de staat geen gezag op het grondgebied mogen uitoefenen, zonder dat de bevoegdheid daartoe van de soeverein is afgeleid. Sinds Costa ENEL staat er in de sfeer van de rechtsvorming een instantie boven de nationale (grond)wetgever. Van externe soevereiniteit als afwezigheid van een hoger gezag is daarmee niet langer sprake. Zeker in die gevallen waarin lidstaten bij meerderheid van stemmen ongewenste wetgeving toch moeten doorvoeren gaat dat ten koste van hun vrijheid en onafhankelijkheid. Het in hoofdstuk 2 genoemde *consent to be bound* principe gaat dan niet langer op. Er is op die wijze sprake van inmenging vanuit de EU in de interne aangelegenheden van lidstaten, waardoor de exclusiviteit van gezag – en daarmee de soevereine status – van die lidstaten wordt aangetast. De lidstaten zijn niet langer volledig autonoom door hun lidmaatschap van de EU. Dat komt later in dit hoofdstuk nog verder aan bod.

3.3.2 De EU en soevereiniteit als participatierecht

Nederland onderhoudt betrekkingen met veel andere landen. Het kan daarbij gaan om bilaterale of multilaterale relaties. Lidmaatschap van de EU is een voorbeeld van die laatste categorie. In hoofdstuk 2 werd de conclusie getrokken dat invloeden van buitenaf en zelfs een zekere mate van afhankelijkheid niet per definitie gelijk staan aan een verlies van autonomie of soevereiniteit. Zolang een staat zelf bepaalt van welke verbanden hij deel uitmaakt en waaraan hij gebonden is, hoeft van soevereiniteitsverlies geen sprake te zijn. Pas op het moment dat de vrijheid wordt beperkt om zelf te bepalen welke diplomatieke betrekkingen worden onderhouden, verdragen worden gesloten of bij welke internationale organisaties een lidmaatschap wordt aangegaan, gaat de afhankelijkheidsrelatie knellen en komt de (in dit geval externe) soevereiniteit van staten in het geding. Hetzelfde geldt voor de beperking van vrije in- en uitbreiding. Zoals verwoord in hoofdstuk 2 komt het erop aan of een staat vrij is in het aangaan van verbanden en verbintenissen en of die staat ook weer van die relaties af kan. Zo niet, dan is die staat niet langer autonoom of soeverein.

Hoewel van een gemeenschappelijk buitenlands beleid in geringe mate sprake is binnen de EU, beperkt het lidmaatschap lidstaten op bepaalde terreinen wel in hun doen en laten op het wereldtoneel. Bij het sluiten van verdragen of het aangaan van een lidmaatschap van een internationale organisatie anders dan de EU, speelt de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Eerder kwam al het voorbeeld naar voren dat lidstaten hun bevoegdheden ten aanzien van het sluiten van handelsverdragen met niet-EU landen hebben overgeheveld naar het Europese niveau. Ook wanneer sancties worden ingesteld tegen bepaalde landen – denk momenteel aan Iran of Rusland – kunnen lidstaten daar niet op eigen initiatief zomaar van afwijken. De mate waarin interacties met andere staten kunnen worden aangegaan, en het karakter ervan, worden dus deels bepaald en beperkt door het lidmaatschap van de EU.

Dat hoeft in het licht van de soevereiniteitskwestie geen problemen te zijn, mits het een eigen keuze betreft die desgewenst kan worden teruggedraaid. Het is voor de handhaving van externe soevereiniteit cruciaal dat de mogelijkheid om uit verdragen te treden bestaat. Bestaat die optie voor EU-lidstaten? En worden zij alleen gebonden met hun eigen instemming?

Het Duits Constitutioneel Hofoordeelde in 1993 dat staten nog steeds '*Masters of the Treaties*'⁴⁹ zijn en zich desgewenst te allen tijde moeten kunnen terugtrekken. Iedere lidstaat heeft dan ook de mogelijkheid om eenzijdig uit de Europese Unie te treden en de samenwerking met de andere lidstaten op te zeggen. Het opschorten van samenwerking is formeel geregeld voor alle internationale organisaties via het Weens Verdrag inzake het Verdragenrecht. Voor enkele organisaties, zoals de Europese Unie, is dit nog eens expliciet geregeld in een aanvullend verdrag. Zo is te lezen in artikel 50 van de TEU (Verdrag van Lissabon): 'een lidstaat kan overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.'

Regelmatig wordt gezegd dat het met het Verdrag van Lissabon mogelijk is gemaakt voor lidstaten om uit de Europese Unie te treden. Dit is niet juist. Hoewel uittreding voorheen niet was vastgelegd in een Europese verdragsbepaling, heeft de *exit optie* (dus het uit de Europese Unie stappen) altijd al tot de mogelijkheden behoord. Het Verdrag inzake Verdragenrecht (1969) is namelijk ook van toepassing op de Europese verdragen:⁵⁰ 'to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization'.⁵¹ Het Verdrag inzake Verdragenrecht beschrijft ook expliciet de mogelijkheden tot opschorten of uittreden, zowel wanneer de mogelijkheid om uit te treden *niet* expliciet staat omschreven in het verdrag als wanneer dat wel het geval is. Behalve Frankrijk en Roemenië zijn alle lidstaten van de EU partij bij dit verdrag.

Indien uittreden *niet* expliciet staat omschreven in het verdrag is artikel 56 van het Verdrag inzake Verdragenrecht van toepassing, waarin het volgende staat vermeld: 'A treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless:

- a. it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or
- b. a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty.'

Voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad, was het bovenstaande artikel uit het Verdrag inzake Verdragenrecht ook van toepassing op de EU. Omdat in eerdere verdragen niet expliciet de mogelijkheid om uit te treden voor lidstaten werd besproken en het ook expliciet niet de bedoeling was dat lidstaten zouden

⁴⁹ *Maastricht Urteil* (BVerfGE 89, 155 van 12 oktober 1993).

⁵⁰ M.J. Bossuyt & J. Wouters, *Gronlijnen van internationale recht*, Antwerpen, 2005, p.39.

⁵¹ Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, artikel 5.

uittreden, gold voor de EU sub b.⁵² In het Verdrag van Lissabon is met artikel 50 de mogelijkheid tot uittreden wel nadrukkelijk in het Verdrag over de Europese Unie zelf vastgelegd, waardoor artikel 54 (en niet langer 56) van het Verdrag inzake Verdragenrecht van toepassing is: 'The termination of a treaty or the withdrawal of a party may take place:

- a. in conformity with the provisions of the treaty; or
- b. at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States.'

In het Verdrag van Lissabon staan de voorwaarden waardoor lidstaten van de Europese Unie niet langer aanspraak maken op artikel 56 van het Verdrag inzake Verdragenrecht, maar in plaats daarvan op artikel 50 TEU. Door het expliciet opnemen van de *exit optie* in artikel 50 TEU en het uiteenzetten van een mogelijk uittredingstraject is de uittredende lidstaat gebonden aan de voorwaarden uit het Verdrag van Lissabon. Deze voorwaarden kunnen bij elke eventuele toekomstige verdragswijziging worden aangepast of uitgebreid. Daarvoor is wel unanimiteit vereist.

Paradoxaal genoeg maakt het formaliseren van het uittredingstraject het ogenschijnlijk lastiger voor een lidstaat om uit de Europese Unie te stappen. Sinds het inwerking treden van artikel 50 TEU moet een lidstaat die wil uittreden een specifieke procedure doorlopen. De lidstaat dient de wens kenbaar te maken aan de Europese Raad. Zodra overeenstemming is bereikt over de uittreding – via gekwalificeerde meerderheid in de Raad plus toestemming van het Europees Parlement – zullen de Verdragen niet langer gelden voor het betreffende land. Tegelijkertijd zal de Europese Raad toekomstige relaties en eventuele afspraken vastleggen met de scheidende lidstaat. Indien de voormalige lidstaat spijt krijgt en in een later stadium toch weer wenst toe te treden, dient deze een formele aanvraag tot lidmaatschap te doen. Het betreffende land dient vervolgens te voldoen aan alle voorwaarden die aan kandidaat-lidstaten worden gesteld. Dat zijn onder andere de zogenoemde criteria van Kopenhagen. Volgens die criteria moet een land:

- een Europees land zijn;
- beschikken over stabiele instellingen;
- democratische principes en mensenrechten respecteren;
- een functionerende markteconomie (waaronder een centrale bank) hebben die bestand is tegen de concurrentie van de interne markt;
- het *acquis communautaire* overnemen en toepassen in eigen land (de gemeenschappelijke regelgeving van de EU overnemen en implementeren) en de verschillende doelstellingen van de Europese Unie ondersteunen.⁵³

⁵² Of zoals Anthony Aust het verwoordt: "the constituent instrument of an international organisation almost [...] certainly falls within paragraph (b)", in: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2007, p. 291.

⁵³ Bron: europa-nu.nl.

Een land dat uittreedt – of zich afsplitst van een lidstaat – wordt dus niet automatisch (opnieuw) lid van de EU. Als het aan alle voorwaarden voldoet om lid te worden dienen alle bestaande lidstaten in te stemmen met de toetreding alvorens daarvan sprake kan zijn.

Op het eerste gezicht lijkt het opzeggen van het EU-lidmaatschap gebonden aan onderhandelingen en instemming van zowel de Europese Raad als het Europees Parlement. Toch zit er wel degelijk een sterk unilateraal karakter in het Verdrag: indien er geen vervolgspraken worden gemaakt komen de plichten en rechten van de eerder getekende Europese verdragen na twee jaar automatisch te vervallen.

Naast een *exit optie* bestaat een minder rigoureuze optie, waarbij een staat lid blijft, maar aan het lidmaatschap voorwaarden stelt. Lidstaten kunnen zich aan delen van het Europese integratieproces onttrekken door voorbehouden te maken wanneer zij zich committeren aan Europese verdragen (zogenoemde *opt-outs*). Dergelijke voorbehouden kunnen op tal van terreinen worden gemaakt. Nederland heeft niet onderhandeld over *opt-outs* en dus geen voorbehouden gemaakt ten aanzien van EU-verdragen. Denemarken, Ierland, Polen, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben wel dergelijke voorwaarden gesteld bij de EU-verdragen op het moment van ratificatie. In bijlage 4 is daarvan een overzicht te zien.

Als landen gebruikmaken van artikel 50 TEU en uit de EU treden, komen de door hen eerder bedongen *opt-outs* te vervallen. Op het moment van een eventuele herintreding gelden die uitzonderingen – tenzij anders overeengekomen – niet langer. Landen die uit de EU stappen en wellicht op een later moment besluiten toch weer toe te willen treden, zullen zich namelijk moeten houden aan de procedure zoals die geldt voor nieuwe lidstaten en dus de voorwaarden voor lidmaatschap moeten accepteren. Theoretisch gezien zal een voormalig EU-land dat weer opnieuw wil toetreden tijdens de (her)toetredingsonderhandelingen de vroegere *opt-outs* op tafel kunnen leggen. Of die op dat moment zullen worden aanvaard, is dan natuurlijk nog maar de vraag.

Uit de bijlage blijkt dat het ook kleinere lidstaten binnen de Europese Unie – zoals Denemarken en Ierland – is gelukt om voorwaarden te stellen (*opt-outs*, *opt-ins*). Het feit dat Nederland geen voorwaarden heeft gesteld wil niet zeggen dat er geen sprake is van de wens om op bepaalde terreinen toch *opt-outs* af te dwingen. Uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II spreekt daartoe wel een behoefte. Zo wordt gesteld dat Nederland zich zal aansluiten bij een versterkte samenwerking met het oog op een mogelijke heffing op de financiële sector, ‘op voorwaarde dat onze pensioenfondsen hiervan gevrijwaard blijven.’⁵⁴ De Nederlandse regering stelt hier dus een voorwaarde. In ieder geval wordt de suggestie gewekt dat, wanneer de Nederlandse pensioenfondsen niet gevrijwaard blijven, Nederland niet mee zal doen. Anders gezegd zijn aan de steun

⁵⁴ Rijksoverheid, *Bruggen bouwen*.

van Nederland dan voorwaarden verbonden.⁵⁵ Het is wel de vraag hoe die *opt-out* in de praktijk invulling zou kunnen krijgen en of dit een realistische of puur formeel-juridische *opt-out* betreft.

Het niet stellen van voorwaarden kan gevolgen hebben voor de onafhankelijke positie van lidstaten. Zij geven zoals gezegd *zelf* bevoegdheden uit handen. Zij stemmen in om gebonden te zijn aan gemaakte afspraken (verdragen) en committeren zich daarmee aan die afspraken. De daarmee ontstane afhankelijkheid kan uiteindelijk druk gaan geven op de soevereine status van lidstaten. Zeker als afspraken gaan raken aan de voor soevereiniteit kenmerkende en essentiële monopolies. Er ontstaan bovendien problemen op het moment dat er geen weg terug meer is.

In het geval van de EU kan men stellen dat lidstaten, Nederland inclusief, in strikte zin nog altijd soeverein zijn. De externe soevereiniteit is niet direct in het geding; er is geen verdrag afgesloten waaruit anders blijkt. Al kunnen ook hier kanttekeningen worden geplaatst. Zo moet rekening worden gehouden met het feit dat het leeuwendeel van de besluiten sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt genomen via gekwalificeerde meerderheid.⁵⁶ Lidstaten kunnen op de betreffende terreinen niet langer gebruikmaken van een veto om binding aan EU-recht te voorkomen (zie bijlage 5). Daarmee wordt afbreuk gedaan aan het *consent to be bound* principe, omdat lidstaten ook zonder nadrukkelijke instemming kunnen worden gebonden aan EU-recht.

Om de gevolgen van besluitvorming bij meerderheid enigszins op te vangen is, net als binnen het gemeenschappelijke buitenlandsbeleid, een noodremprocedure in het leven geroepen. Wanneer een voorstel via de gewone wetgevingsprocedure wordt behandeld, is het mogelijk voor de ministers in de Raad om aan de spreekwoordelijke 'noodrem' te trekken. Indien deze procedure wordt gestart zal het onderwerp in de Europese Raad worden besproken door de regeringsleiders. De idee hierachter is dat regeringsleiders in dat geval onderling kunnen bepalen of het betreffende wetsvoorstel in lijn is met de beleidsvisie op de langere termijn en of het überhaupt een onderwerp is waar de Europese Unie zich mee bezig zou moeten houden. Hierbij moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat ook binnen de EU (geo)politieke machtsverhoudingen een rol spelen. Het zijn vooral de grote spelers als Duitsland en Frankrijk die in staat zijn gewicht in de schaal te leggen wanneer het erop aankomt.

⁵⁵ In het geval van de pensioenkwestie is hier vanuit de soevereiniteitskwestie bekeken ook wel iets voor te zeggen. Het pensioenstelsel raakt zeer direct de welvaartsverdeling binnen staten en heeft te maken met de langdurige opbouw van eigendomsrechten. Bestaande (eigendoms)rechten dienen gewaarborgd te zijn. De mogelijkheid bestaat om het op Europees niveau te gaan regelen – al bieden de zeer uiteenlopende situaties in de lidstaten praktische moeilijkheden – maar dit zou bij uitstek een besluit zijn waarover de burger zich eerst zou moeten kunnen uitspreken.

⁵⁶ Dit houdt in: meerderheid van de lidstaten (50% bij een voorstel van de Commissie, 67% bij een voorstel uit de Raad), meerderheid van de stemmen (74%, hoe groter een lidstaat des te meer stemmen) en een meerderheid van de bevolking (62%).

Om dergelijke invloeden te neutraliseren is een sterker mechanisme nodig om op de rem te trappen. Te denken valt aan een instantie die specifiek toeziet op bevoegdheidsverdeling en interpretatie van verdragen. In een federale staat zou dat het constitutioneel hof zijn en in de EU vervult het Hof van Justitie deze rol. Maar vanwege de positionering van het Hof valt niet uit te sluiten dat het snel geneigd is om obstakels die EU-besluitvorming in de weg zitten, opzij te schuiven. Uitlegeregels ten aanzien van het verdrag dienen veel meer vanuit de oorspronkelijke bedoeling van EU-oprichting te worden benaderd dan vanuit het perspectief van voortgaande integratie.

Samenvattend bestaan er voor de lidstaten diverse *exit* mogelijkheden binnen de Europese Unie:

1. een lidstaat kan volledig terugtreden door het lidmaatschap op te zeggen;
2. op diverse deelterreinen kan een lidstaat tijdens de onderhandelingen een *opt-out* afdwingen;
3. een lidstaat kan via de Europese Raad de 'noodremprocedure' opstarten, indien de EU zich met onwenselijke beleidsterreinen dreigt te gaan bezighouden.

Het is voor lidstaten gemakkelijker om één van deze opties te hanteren voordat besluiten in werking treden dan om een eenmaal ingezette 'groei' van beleid een halt toe te roepen. Voor het veranderen van ingezet beleid is opnieuw een besluit van de lidstaten conform één van de hierboven uiteengezette procedures nodig. De Europese Unie kent, in tegenstelling tot de Verenigde Staten en veel lidstaten, geen *sunset provisions* (horizonbepalingen) waarbij wetten een vervaldatum kennen. Het voordeel van horizonwetgeving is dat dergelijke regelgeving na een bepaalde termijn opnieuw moeten worden besproken door de volksvertegenwoordigers en dus niet stilzwijgend en oneindig doorloopt. Op gezette tijden kan op die wijze worden beoordeeld of de oorspronkelijke intenties van een wet (of verdrag) nog wel gelden en of mensen de wetgeving nog wel nuttig achten. Zeker wanneer er een duidelijke spanning bestaat tussen hetgeen in 'Den Haag' en in 'Brussel' wordt besloten, zou een dergelijke bepaling voor als controversieel ervaren regelgeving (zeker als sprake is van een zeer krappe meerderheid) een uitkomst kunnen bieden.

Concluderend kan gesteld worden dat binnen het EU-verband de *consent to be bound* niet altijd opgaat. Lidstaten worden niet slechts gebonden aan EU-regelgeving als zij daarmee vooraf instemmen. Bij besluiten die in de Raad worden genomen via gekwalificeerde meerderheid – hetgeen veelvuldig het geval is sinds inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – kunnen lidstaten niet langer gebruikmaken van een veto als *opt-out*. Bekeken vanuit de gedachte dat de werkwijze van de EU daardoor effectiever wordt, is dit een begrijpelijke maatregel. Vanuit het oogpunt van (volks)sovereiniteit stuit de maatregel op bezwaren. Daarbij moet wel gezegd worden dat de lidstaten vooraf zelf met het wijzigen van die procedure hebben ingestemd. Ook in dit geval is het dus vooral aan nationale

parlementen en regeringen om een actieve(re) rol aan te nemen, in plaats van achter de feiten aan te lopen en achteraf te klagen over de uitkomsten. Hoewel het wellicht nooit helemaal is te voorkomen, is het op die wijze mogelijk om ongewenste uitkomsten – zoals het gevoel autonomie of soevereiniteit te verliezen – zo veel mogelijk te voorkomen. Hetzelfde geldt voor het uitonderhandelen van uitzonderingen en *opt-outs voordat* verdragen in werking treden.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat vragen over de soevereiniteitskwestie in de context van de Europese Unie veelal niet eenduidig zijn te beantwoorden. Een vraag als *Waar ligt de soevereiniteit binnen de EU?* kent geen eenduidig antwoord. In strikte zin lijkt het antwoord te luiden dat de lidstaten nog altijd zelf – en niet de EU – over de primaire en originele bevoegdheid beschikken om bindende normen voor burgers te stellen. Toch zijn belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Een aantal observaties is daarbij in het bijzonder van belang:

- De EU treedt niet stelselmatig in de kenmerkende monopolies van soevereine staten, hoewel in de sfeer van de rechtsvorming wel sprake is van directe werking van delen van het EU-recht;
- Er is geen sprake van (opgelegde) ondergeschiktheid van de lidstaten aan de EU, hoewel het EU-recht wel voorrang heeft op nationaal recht;
- De bevoegdheden van de EU zijn in beginsel afgeleid van de lidstaten en niet origineel en de bevoegdheidssfeer van de EU is niet alomvattend maar beperkt tot die bevoegdheden die bij verdrag door de lidstaten zelf aan de EU zijn toegekend;
- De EU beschikt slechts over een beperkt aantal exclusieve bevoegdheden. Het gros van de bevoegdheden van de EU wordt gedeeld met de lidstaten, waarbij de EU gebonden is aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- Er is tot op zekere hoogte sprake van *consent to be bound*. Wel is een beweging zichtbaar van besluitvorming bij unanimiteit naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid;
- De mogelijkheid om voorwaarden te stellen alvorens Europese besluiten door te voeren bestaat (*opt-outs*);
- De mogelijkheid tot uittreden bestaat (*exit optie*).

Toch is waakzaamheid geboden. Woorden als ‘niet stelselmatig’, ‘in beginsel’ en ‘tot op zekere hoogte’ laten doorschemeren dat er wel zaken zijn waarvoor aandacht moet zijn en die tot actie nopen. Ook die zaken zijn in dit hoofdstuk benoemd:

- De EU is voor menig burger moeilijk te doorgronden. Dat terwijl veel – en steeds meer – facetten van hun leven worden beïnvloed door besluitvorming die in Brussel, Straatsburg, Frankfurt of Luxemburg tot stand komt. Het is onwenselijk dat burgers niet duidelijk voor ogen

hebben wie binnen de EU precies gezag over hen mag uitoefenen en op welke manier.

- Wat betreft de scheiding der machten fungeert het Europees Parlement onvoldoende als tegenmacht binnen het krachtenveld van de EU. Dat leidt – samen met andere factoren die in de volgende paragraaf aan de orde komen – op zijn beurt weer tot een gebrek aan legitimiteit.
- Het is de vraag in hoeverre de burger centraal staat binnen de EU en in hoeverre het gezag om bindende normen te stellen in Europa daadwerkelijk op de instemming van de burgers berust. Op zijn zachtst kan gezegd worden dat die verankering niet heel erg solide is.
- De burger heeft onvoldoende inbreng bij de totstandkoming en het wijzigen van Europese verdragen. Er bestaat daartoe geen speciale procedure.
- Hoewel stappen zijn gezet, maken nationale parlementen onvoldoende actief gebruik van de mogelijkheden die zij hebben om Europese besluitvorming te beïnvloeden en zijn onvoldoende in staat om invloed en controle uit te oefenen op de ‘tussensfeer’ van de in gezamenlijkheid handelende regeringen van de lidstaten.
- De EU treedt niet stelselmatig in de kenmerkende monopolies van soevereine staten, maar het betreft hier geen kwestie van alles of niets. Op terreinen als rechtsvorming en -handhaving en het handelsbeleid als onderdeel van het buitenlands beleid is een beweging te zien waarbij de EU ook taken uitvoert die in het licht van de soevereiniteitskwestie van oudsher strikt voorbehouden waren aan de lidstaten zelf. Indien wordt besloten een belasting in te voeren die direct wordt geheven door de EU, wordt ook getreden in de traditionele monopolies van de soevereine staat. Ook als lidstaten zelf met deze gang van zaken hebben ingestemd is het de vraag in hoeverre het volk daarin is gehoord (met andere woorden of de volkssoevereiniteit in voldoende mate tot haar recht komt).
- Regelgeving waar een bepaalde lidstaat tegen is, kan binnen die lidstaat toch gaan gelden doordat daarover met meerderheid is besloten. Het is in die gevallen de vraag hoe zuiver men kan spreken over bevoegdheden die afgeleid en niet origineel zijn. Bovendien wordt hierdoor afbreuk gedaan aan het principe van *consent to be bound*, omdat een lidstaat gedwongen wordt besluiten door te voeren waar hij helemaal niet aan gebonden wil zijn. Ook hier geldt dat lidstaten zelf hebben ingestemd met het wijzigen van de procedures, maar vanuit het oogpunt van volkssoevereiniteit is het dan nog altijd de vraag hoe legitiem dat is geweest.

Als men recht wil doen aan belangrijke kwesties rondom het soevereiniteitsbegrip, zal serieus actie moeten worden ondernomen op deze punten. In het laatste hoofdstuk zullen daartoe aanbevelingen worden gedaan.

IV. Soevereiniteit, de krijgsmacht & internationale militaire samenwerking

4.1 Inleiding

Een krijgsmacht is het ultieme middel waarover staten beschikken om zichzelf te verdedigen. Ondanks toenemende aandacht voor het ‘bevorderen van de internationale rechtsorde’ wordt de belangrijkste taak van de Nederlandse krijgsmacht omschreven als de ‘bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.’¹ De link naar de soevereiniteitskwestie lijkt daarmee snel gemaakt: een krijgsmacht is simpelweg nodig om de soevereine status te kunnen verdedigen.² Houdt die conclusie stand als kritisch naar deze kwestie wordt gekeken? Dat zal in dit hoofdstuk worden onderzocht. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het (niet) kunnen beschikken over een (eigen) krijgsmacht invloed heeft op de (externe) soevereiniteit van staten. Anders geformuleerd: heeft een staat een eigen krijgsmacht nodig om over exclusief gezag te beschikken en extern vrij en onafhankelijk – en dus soeverein – te zijn?

Specifieke aandacht zal uitgaan naar internationale defensiesamenwerking, een thema dat momenteel op veel belangstelling kan rekenen. Staan (intensieve) samenwerking en het soevereiniteitsvraagstuk met elkaar op gespannen voet? Komt de beschikkingsmacht over de eigen krijgsmacht – het zelf kunnen beslissen over waar, wanneer en waarom de strijdkrachten moeten worden ingezet – en daarmee de nationale onafhankelijkheid en autonomie in gevaar door vergaande samenwerking? En als dat zo is, is dat vanuit liberaal perspectief dan per definitie een probleem?

4.2 Soevereiniteit en krijgsmacht

4.2.1 *Interne soevereiniteit, externe soevereiniteit en de krijgsmacht*

Om op de hierboven geformuleerde vragen een antwoord te formuleren moet eerst de relatie tussen soevereiniteit (zowel intern als extern) en de krijgsmacht worden blootgelegd. Bij interne soevereiniteit gaat het over de wijze waarop macht binnen een staat wordt georganiseerd. Onderdeel van het sociaal contract tussen burgers en staat – waarover onder andere Locke en Hobbes spreken in hun werken (zie hoofdstuk 2) – is het door burgers afstaan van de bevoegdheid om geweld te gebruiken – op enkele in de wet vastgelegde uitzonderingen na – in ruil voor door de staat gegarandeerde veiligheid. Voor liberalen is het bieden van veiligheid aan

¹ Ministerie van Defensie, ‘Taken en kernwaarden Defensie’, via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/def/organisatie/taken-defensie>.

² In de defensiedoctrine van sommige landen wordt de relatie tussen de krijgsmacht en soevereiniteit onomwonden benadrukt. Een voorbeeld is de doctrine van Libanon.

burgers één van de – zo niet de – belangrijkste taken van de staat. Daarop is ook het idee van het geweldsmonopolie gebaseerd. In een democratie heeft de staat het monopolie over legitiem geweldsgebruik en controle over geweldsmiddelen om zijn gezag te handhaven. Uiteindelijk kan de staat, als het erop aankomt, middelen inzetten waartegen (in beginsel) niemand is opgewassen. Bijvoorbeeld indien de nationale rechtsstaat ernstig wordt bedreigd – te denken valt aan een opstand van radicale, ondemocratische bewegingen of grote terroristische dreigingen. Anders gezegd, de krijgsmacht is in die situaties een ultiem instrument om interne soevereiniteit af te dwingen en te consolideren.³

De relatie tussen *externe* soevereiniteit en de krijgsmacht is – zeker voor moderne democratieën⁴ – duidelijker. Bij externe soevereiniteit gaat het om de status van soevereine staten als autonome entiteiten binnen de internationale orde en om het recht te participeren binnen het internationale systeem. In de praktijk komt dat neer op het hebben van zeggenschap over een (bij voorkeur erkend) grondgebied en het recht gevrijwaard te blijven van bemoeienis met interne aangelegenheden van buitenaf. In het uiterste geval kan die bemoeienis met geweld worden geneutraliseerd. Daartoe hebben de meeste staten een krijgsmacht. Een staat behoudt – in ieder geval *de jure* – nog altijd zijn soevereine status als het zichzelf niet met een krijgsmacht kan verdedigen tegen externe bedreigingen. Anders gezegd, een staat blijft in dat geval (in beginsel) erkend. Dat kan zelfs nog het geval zijn wanneer diezelfde staat daadwerkelijk wordt aangevallen of bezet en geen controle meer kan uitoefenen over het eigen grondgebied. Maar die soevereine status stelt in dat geval *de facto* niet veel meer voor, omdat hij door – in dit geval militaire – inmenging van buiten de exclusiviteit van gezag binnen en de feitelijke controle over het eigen grondgebied is kwijtgeraakt. Het is in de praktijk niet langer een soevereine speler op het wereldtoneel.

In dit hoofdstuk zal primair worden geconcentreerd op de relatie tussen de krijgsmacht en externe soevereiniteit. Op dit punt komt een aantal vragen aan de oppervlakte. Valt het beschermen van het grondgebied tegen ongewenste inmenging van externe partijen te organiseren zonder een *eigen* krijgsmacht? Of om nog een stap verder te gaan: is externe soevereiniteit daadwerkelijk zeker te stellen zonder te beschikken over een eigen krijgsmacht?

³ In een democratische rechtsstaat heeft de staat voor de 'gewone' rechtshandhaving of handhaving van de openbare orde wel andere (gewelds)middelen; lees, een van het leger gescheiden politiemacht. De inzet van de krijgsmacht wordt in deze context dan ook beschouwd als een laatste toevlucht, waarnaar wordt gegrepen als die andere middelen niet toereikend zijn.

⁴ Wat betreft interne soevereiniteit is de krijgsmacht veel duidelijker aanwezig in autocratisch bestuurd staten dan in democratisch bestuurd staten, omdat de strijdkrachten in ondemocratische landen een veel nadrukkelijker rol spelen in het consolideren van machtsposities. Dat is in het bijzonder het geval in militaire dictaturen, waarbij militairen – vaak hoge officieren – zelf de macht grijpen.

4.2.2 Staatsvorming, krijgsmacht & soevereiniteit

‘De overgave van Breda’ door Diego Velázquez in het *Museo del Prado*, de spiegel van de *Royal Charles* in het Rijksmuseum, de *Arc de Triomphe* in Parijs en het monument voor admiraal Nelson op *Trafalgar Square*; hoewel alle inmiddels vooral toeristische attracties, zijn het in feite nog steeds herinneringen aan het militaire verleden van Europese staten. Mede door die geschiedenis is de krijgsmacht sterk vervlochten geraakt met het concept soevereiniteit. De huidige landsgrenzen van Europa – de gebieden waarover staten tegenwoordig het exclusieve gezag uitoefenen – zijn het resultaat van eeuwenlange machtspolitiek en oorlogsvoering tussen de verscheidene Europese krijgsmachten. De uitspraak ‘War made the state and the state made war’ van de Amerikaanse historisch socioloog en politicoloog Charles Tilly gaat dan ook zonder meer op voor de geschiedenis van de Europese staten.⁵ Staatsvorming en de krijgsmacht – plus de controle daarover door een soevereine instantie – waren in de afgelopen eeuwen onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Staatsvorming betekende de vervanging van kleinere door grotere politieke eenheden en de institutionele op- en uitbouw van de staat.⁶ Een steeds grotere krijgsmacht verstevigde de positie van het centrum van de staat ten opzichte van lokale en regionale machthebbers en autonome steden. Een grotere krijgsmacht vroeg om betere bureaucratische instituties voor de organisatie van het leger, de logistiek en planning, alsmede om een fiscale en financiële administratie. Dat is de oorsprong van het centrale staatsapparaat en instituties waarmee een staat gezag en controle over een bepaald grondgebied kan uitoefenen en monopolies in andere sferen aan zich heeft kunnen binden.⁷ De Europese staten ontwikkelden zich in een langdurig proces, waarbij ze elkaar beconcurrerden, versterkten en imiteerden (het kopiëren van elkaars militaire en administratieve hervormingen). Daardoor heeft de staat als politieke en sociale organisatievorm andere vormen – zoals de stadsstaat of netwerken van handelssteden – uiteindelijk opzij kunnen zetten.⁸

Binnen de concurrentieslag tussen de verschillende Europese staten was de militaire component niet zelden van doorslaggevende betekenis.⁹ Oorlog stimuleerde technologische ontwikkelingen, zoals het toenemende belang van

⁵ C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.

Zie ook: R. Cohen, ‘Warfare and State Formation: Wars Make States and States Make War’, in: R.B. Ferguson (eds.), *Warfare, Culture, and Environment*, Orlando, 1984, pp. 329-358.

⁶ Zie onder andere: M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State*; P. Bobbit, *The Shield of Achilles*, Londen, 2002; M. Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge, 2012; S. Finer, *The History of Government from the earliest times*, Oxford, 1997.

⁷ Samuel Finer heeft het in zijn *History of Government* over de *coercion-extraction cycle*: elkaar versterkende processen van de uitbouw van zowel militaire als fiscale apparaten. Ietwat kort door de bocht: meer soldaten betekent dat je meer belasting kunt innen, meer belastinginkomsten betekent dat je meer soldaten in dienst kunt nemen.

⁸ H. Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, 1996.

⁹ S. Stuurman, *Staatsvorming en politieke theorie*, Amsterdam, 1995, p. 55.

artillerie, die alleen door grotere politieke entiteiten konden worden bekostigd door belastingheffing. Dit vermogen van centrale regeringen om hun militaire macht te vergroten, ten koste van de invloed van edelen en steden, was veelal beslissend. Frankrijk, Spanje en Engeland waren de eerste staten die binnen hun grenzen politieke eenheid realiseerden door middel van het afdwingen van de koninklijke soevereiniteit van de monarchen.¹⁰ De krijgsmacht speelde daarbij een cruciale rol, in zowel het verdedigen van de (externe) soevereiniteit tegen buitenlandse agressie als tegen binnenlandse opstanden (interne soevereiniteit).¹¹ De krijgsmachten raakten op die wijze in veel Europese staten nauw verbonden met de soevereine vorst en later met de staat zelf.¹²

Intermezzo: Nederland, een atypisch voorbeeld

Voor de Nederlandse 'staat' gold gedurende de eerste eeuwen van zijn bestaan dat een echte centrale overheid ontbrak. Daarmee is ons land – zeker vergeleken met andere Europese landen waaronder Engeland en Frankrijk – een atypisch voorbeeld van Europese staatsvorming. Om de militaire dreiging van de Spaanse Habsburgers in de eerste jaren van de Nederlandse opstand het hoofd te bieden, was militaire samenwerking voor de opstandige gewesten noodzakelijk. De Unie van Utrecht (1579) stond centraal in de gemeenschappelijke organisatie van de verdediging tegen de Spanjaarden. Er kwam een gemeenschappelijk leger. De gewesten zouden elkaar bijstaan in de strijd en de kosten van de frontsteden werden gezamenlijk gedragen. In deze confederatie bleven de gewesten echter wel soeverein (zowel intern als extern, al beperkte het unieverdrag de vrijheid van gewesten om unilateraal op te treden) en was Nederland nog tweehonderd jaar verwijderd van een echte eenheidsstaat.¹³

¹⁰ J.P. McKay e.a., *A History of Western Society since 1300*, Boston, 2008, p. 434.

¹¹ Halverwege de 17^e eeuw vond nog een grote opstand plaats van Franse edelen die de soevereiniteit van de Franse monarch dreigde te ondermijnen en het duurde tot 1714 eer Catalonië aan het koninklijke gezag in Madrid was onderworpen. Centraal Europa bleef in beginsel staatkundig zeer verdeeld, maar ook daar leidde oorlog – de Dertigjarige Oorlog van 1618 tot 1648 – tot versterking van de vorstelijke macht in Pruisen en Oostenrijk.

¹² In sommige landen, zoals bijvoorbeeld Pruisen, sloeg dit te ver door en kon het leger in de 18^e eeuw worden gezien als een staat binnen de staat. Dat is tegenwoordig nog altijd het geval in sommige landen. De steeds sterkere verbondenheid van staat en krijgsmacht kwam ook tot stand door veranderingen de organisatie van legers: (1) van de situatie van een klein koninklijk leger aangevuld met opgeroepen vazallen en hun lansknachten naar (2) een groot koninklijk leger waarbij officieren in dienst van de vorst werden aangevuld met detachementen huurlingen in dienst van hun kolonels naar (3) echte staatslegers waarbij alle militairen in staatsdienst zijn of de strijdkrachten bestaan uit dienstplichtigen uit de eigen bevolking.

¹³ Hierbij is het contrast met de Europese Unie opvallend. Brussel heeft immers veel bevoegdheden op binnenlandse aangelegenheden – van milieubeleid tot de aanbesteding van bouwprojecten – maar juist op terreinen zoals het buitenlands- en defensiebeleid komen de Europese lidstaten niet tot overeenstemming.

De prestatie van militaire ‘eenwording’ van de noordelijke gewesten moet niet worden overdreven, maar in de eerste jaren van de oorlog tegen Spanje was het gemeenschappelijke leger van de Verenigde Provinciën cruciaal voor het voortbestaan van de jonge staat. Toch bleven de Staten-Generaal en de stadhouder(s) financieel afhankelijk van de afzonderlijke gewesten. Hoewel het idee dat de uiteindelijke soevereiniteit op confederaal niveau bij de Staten-Generaal in Den Haag zou moeten liggen sterk was, bleef de soevereiniteit zo nog lange tijd in handen van de afzonderlijke gewesten. Centralisatie bleef in wezen uit, omdat de samenwerkende gewesten via het quotastelsel van onderop de financiële middelen voor het Staatse leger opbrachten. Een centrale schatkist ontbrak grotendeels. De gewesten betaalden hun deel van de troepen van het Staatse leger rechtstreeks, waarmee zij over dat deel zelf controle behielden.

De liberale socioloog Max Weber beschouwt het geweldsmonopolie als één van de definiërende kenmerken van een soevereine staat. In dat opzicht is gedurende het bestaan van de Nederlandse Republiek de positie van de krijgsmacht binnen de staat onduidelijk geweest. De Nederlandse staatsvorming was geen proces van verovering van gebieden en uitbreiding van de centrale macht, maar juist gebaseerd op vrijwillige samenwerking tussen steden en gewesten. Juist deze vrijwillige samenwerking raakte in de 18e eeuw in het slop. Dat, gekoppeld aan het verlies van de Nederlandse economische en militaire macht, zorgde ervoor dat de Nederlandse Republiek aan het einde van de 18e eeuw was overgeleverd aan de grillen van de grootmachten. In 1787 intervenueerde het Pruisische leger om een burgeroorlog te beëindigen. Later, in 1795, was Nederland een gemakkelijke prooi voor het Franse revolutionaire leger.

Door de totstandkoming van het moderne statensysteem kwam de autonome, soevereine staat definitief centraal te staan binnen de internationale politiek. Dat betekende geenszins het einde van oorlog of het verdwijnen van de krijgsmacht. Soevereiniteit, zoals vastgelegd in het moderne statensysteem, is geen absoluut gegeven waaraan staten zich te allen tijde houden. Het is een leidend principe waarop internationale politieke verhoudingen (nog altijd) zijn gebaseerd, maar de normen en regels die ten grondslag liggen aan het systeem hebben in de praktijk – zoals altijd – beperkt invloed en staan continu onder druk. Zo zitten er zowel politieke als juridische tegenstellingen in het systeem (een voorbeeld is het principe van non-interventie versus de wil om stabiliteit of zelfs democratie te verspreiden), is er sprake van onevenwichtige machtsverhoudingen en worden landen en regeringsleiders gedreven door verschillende belangen en ideeën. Vooral zwakkere staten ondervinden daar de consequenties van en zijn niet altijd in staat (op eigen kracht) effectieve controle uit te oefenen binnen de eigen landsgrenzen. Toch hebben asymmetrische machtsverhoudingen de status van soevereiniteit als leidend beginsel binnen internationale betrekkingen zelden ingrijpend aangetast.

De meeste staten hebben sinds hun opkomst over strijdkrachten beschikt die,

als ze niet offensief werden ingezet, waren bedoeld om de staat zo goed mogelijk te beschermen tegen interventies van buiten. Het beschikken over een sterke en centraal georganiseerde krijgsmacht was in Europa zeker tot en met de Tweede Wereldoorlog min of meer een voorwaarde (maar geen garantie) om nationale soevereiniteit te verdedigen en om als staat te kunnen overleven. Heeft een staat vandaag de dag nog steeds een eigen krijgsmacht nodig om over exclusiviteit van gezag te beschikken en extern vrij en onafhankelijk (soverein) te zijn?

Hoe urgent het is om daadwerkelijk over een krijgsmacht te beschikken is contextafhankelijk en verschilt van staat tot staat en van periode tot periode.¹⁴ Het niet (kunnen) beschikken over een (eigen) krijgsmacht leidt zoals gezegd in ieder geval niet *automatisch* tot het verlies van de soevereine status. Als bijvoorbeeld Nederland morgen zou besluiten de krijgsmacht af te stoten, zou dat niet meteen betekenen dat het op dat moment niet langer een soevereine staat is. Anders gezegd, de volkenrechtelijke persoonlijkheid die een staat heeft gaat daardoor niet verloren. Een dergelijke directe relatie bestaat simpelweg niet. Costa Rica is een voorbeeld van een staat zonder krijgsmacht. Het Midden-Amerikaanse land beschikt alleen over binnenlandse veiligheidstroepen om de interne soevereiniteit te handhaven.¹⁵ Voor de bescherming van de externe soevereiniteit is het afhankelijk van de veiligheidsgarantie van (met name) de Verenigde Staten. Ondanks het niet hebben van een volwaardige krijgsmacht en de kwetsbaarheid die daarmee gepaard gaat, wordt Costa Rica erkend als soevereine staat.

Toch voelen veel andere landen weinig voor een dergelijke constructie. In die landen doet zich binnen de huidige context de noodzaak veel nadrukkelijker voor – of wordt die noodzaak in ieder geval gevoeld – om over een krijgsmacht te beschikken.¹⁶ Maar ook voor landen die niet *direct* worden bedreigd wordt het hebben van een krijgsmacht nog altijd gezien als een belangrijke buffer tegen agressief handelen van externen en tegen mogelijk verlies van controle en/of

¹⁴ Daar snel en flexibel op inspelen is met een krijgsmacht moeilijk, zo niet ondoenlijk. Vandaar dat het hebben van een strategie zo belangrijk is, zodat voor de lange termijn plannen kunnen worden gemaakt op basis van vitale belangen en existentiële dreigingen.

¹⁵ Die veiligheidstroepen bestaan wel uit meer dan ‘slechts’ reguliere politie-eenheden en kunnen een bijdrage leveren in de strijd tegen externe dreigingen. Een volwaardige krijgsmacht is het echter zeker niet.

¹⁶ Voorbeelden genoeg: neem Zuidoost-Azië, waar zich een machtsstrijd lijkt te ontploffen tussen China en omringende landen. Of het conflict tussen Oekraïne en Rusland in de Europese achtertuin. In het Midden-Oosten en Afrika is veelvuldig sprake van interne conflicten, waarbij de krijgsmacht een rol speelt als de staat partij is in het conflict.

autonomie.¹⁷ Machtsverhoudingen verschuiven en relaties veranderen, waardoor nieuwe en andersoortige dreigingen zich kunnen voordoen. De krijgsmacht functioneert min of meer als ‘verzekering’ tegen dergelijke onvoorziene gebeurtenissen.¹⁸

Het is belangrijk om hier onderscheid te maken tussen verschillende lagen soevereiniteit. De formele of juridische soevereine status (volkenrechtelijke persoonlijkheid) gaat zoals gezegd niet zomaar verloren door een inval of bezetting. Het exclusieve gezag binnen en de feitelijke controle over het eigen grondgebied (interne soevereiniteit) en de autonomie/onafhankelijkheid (externe soevereiniteit) lopen daarentegen wel gevaar in dergelijke scenario's. Het kunnen waarborgen van die aspecten vereist een krijgsmacht. Dat wil niet zeggen dat het hebben van een krijgsmacht een garantie is dat dergelijk gevaar per definitie kan worden afgewend, maar het vormt wel een obstakel voor bedreigingen. Het al dan niet in stand houden van een effectieve krijgsmacht toont daarnaast de (on)wil van een volk om de soevereine status zelf te verdedigen.

Een belangrijk aspect bij het hebben van een krijgsmacht is het hierboven aangestipte concept ‘beschikkingsmacht’. Het gaat dan over het kunnen beschikken over eigen militaire eenheden en het hebben van zeggenschap daarover. Een land als Costa Rica heeft dan wel de toezegging beschermd te worden door de Verenigde Staten, maar blijft daardoor voor de verdediging tegen externe dreigingen afhankelijk van de welwillendheid van een andere staat. Omdat het geen volwaardige eigen krijgsmacht heeft, kan het land ook niet zelf beslissen waar, wanneer en hoe militaire troepen moeten worden ingezet. In het slechtste geval blijft de beloofde steun van derden volledig uit en is men overgeleverd aan de grillen van de aanvallende partij. De buffer die de staat beschermt tegen het verliezen van controle en onafhankelijkheid, is afwezig.

Het kunnen beschikken over een eigen krijgsmacht neemt dus in ieder geval een deel van die afhankelijkheid en kwetsbaarheid weg: het land in kwestie

¹⁷ Dat geldt ook voor de lidstaten van de Europese Unie, waarvan de meeste tegenwoordig geen directe dreiging ondervinden. De kans op een interstatelijke oorlog tussen de lidstaten kan nooit volledig worden uitgesloten, maar is wel ingeperkt na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Zeker in juridische zin, via de regels die zijn vastgelegd in het handvest van de Verenigde Naties, maar ook feitelijk vanwege onder andere economische afhankelijkheid en vooral de afschrikwekkende werking van modern wapentuig en grote bondgenootschappen; vanwege de socialiserende en matigende functie van internationale organisaties, diplomatieke en topontmoetingen en moderne communicatiemiddelen die het in de kiem smoren van crises vergemakkelijken.

¹⁸ Het karakter van de krijgsmacht laat het daarbij niet toe om ad hoc iets op te teugen als zich plotseling wel een dreiging voordoet (het ontwikkelen en in gebruik nemen van materieel/capaciteiten en het trainen van eenheden kost veel tijd). Anders gezegd moet een krijgsmacht ook worden onderhouden in tijden waarin dreigingen zich niet of in mindere mate voordoen. Zoals Commandant der Strijdkrachten Middelburg sprak tijdens de Machiavellilezing 2015: ‘We kunnen dus niet ‘even een leger nemen’. Of eenheden zomaar aan- en uitzetten. Defensie is geen windvaantje.’

kan dan tenminste zelf besluiten hoe te reageren op een dreiging van buiten. Zoals gezegd betekent dat niet dat daarmee ook per definitie iedere dreiging kan worden afgewend en het exclusieve gezag onaantastbaar is. Landen met een beperkte omvang en/of machtspositie zijn – ook al hebben zij zelf een krijgsmacht – vaak eveneens afhankelijk van de hulp van grotere bondgenoten. Om die reden sluiten zij allianties, bijvoorbeeld ter verdediging tegen een grootmacht. Die kwetsbaarheid hoeft niets af te doen aan de beschikkingsmacht die een land over de eigen krijgsmacht heeft. Afhankelijk van de intensiviteit van militaire samenwerking, waarover de volgende paragraaf zal gaan, kan het desbetreffende land in die gevallen nog steeds zelf beschikken en beslissen over de inzet van de eigen troepen.¹⁹ Een staat zonder krijgsmacht is in het licht van de soevereiniteitskwestie over het algemeen genomen dus kwetsbaarder dan een staat die geheel afhankelijk is van partners.

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat:

- Niet beschikken over een eigen krijgsmacht leidt niet *automatisch* tot het verlies van de soevereine status. Soevereiniteit (de volkenrechtelijke persoonlijkheid) zelf is verankerd door de formele status en gezag (intern en extern) van staten, waarvoor het beschikken over een (eigen) krijgsmacht, in strikte zin, niet noodzakelijk is;
- Beschikkingsmacht over (eigen) strijdkrachten is wel vereist om het exclusieve gezag binnen en de feitelijke controle over het eigen grondgebied (interne soevereiniteit) en de autonomie/onafhankelijkheid (externe soevereiniteit) te kunnen waarborgen. Het toont bovendien de wil van een volk om de soevereine status te verdedigen.

4.3 Internationale defensiesamenwerking

4.3.1 Internationale defensiesamenwerking door de jaren heen

Zoals hierboven al kort werd aangehaald komt de beschikkingsmacht die staten over hun krijgsmacht hebben niet per definitie in het geding als zij allianties met elkaar sluiten. De vraag is of dat op een bepaald punt verandert als militaire samenwerking tussen landen intensificeert. Indien dat het geval is, heeft dat dan ook gevolgen voor de soevereine status van die landen? En wat betreft volkssoevereiniteit: welke mogelijke gevolgen heeft internationale defensiesamenwerking voor de democratische controle op de krijgsmacht?

Internationale defensiesamenwerking is er in vele soorten en maten. Voor Nederland zijn in dat kader – naast ‘losse’ bilaterale initiatieven – vooral de NAVO en de EU relevant. Voor veel Europese staten doet het spanningsveld tussen autonome beschikkingsmacht over de krijgsmacht en internationale defensiesamenwerking zich steeds nadrukkelijker gelden. Dat proces is in

¹⁹ Al zal dat binnen allianties wel in overleg gaan.

gang gezet direct na de Tweede Wereldoorlog en de daarna ontstane oost-west tegenstellingen en de Sovjetdreiging tegen het Westen. Militaire samenwerking was, zo was duidelijk geworden, onontbeerlijk om een vuist te kunnen maken tegen die dreiging. Tot dit doel werd in 1948 in Europees verband bij het Verdrag van Brussel de Westerse Unie opgericht, in 1949 gevolgd door de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, NAVO.

De vraag die daarbij vrijwel direct op de achtergrond meespeelde was of deze militaire samenwerking uiteindelijk ook zou kunnen, of zelfs moeten leiden tot het opgeven van de nationale beschikkingsmacht over de krijgsmacht. In NAVO-verband was hiervan beperkt sprake toen de lidstaten besloten tot herbewapening van Duitsland in de jaren '50. De nieuwe Duitse *Bundeswehr* kwam toen feitelijk onder de controle van de NAVO (lees: de Verenigde Staten) te staan.²⁰ In West-Europees verband was in 1954 even sprake van de totstandkoming van een Europese Defensiegemeenschap (EDG). Op grond van politieke overwegingen werd daar uiteindelijk toch van afgezien. Al in hetzelfde jaar werd de West-Europese Unie opgericht (feitelijk een modificatie van het Verdrag van Brussel), waarbij de nationale beschikkingsmacht over de krijgsmacht wederom niet in het geding kwam.

Intermezzo: Een Europees leger?²¹

De oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952 was ook de eerste stap op weg naar een 'Europees leger'. Al voordat de supranationale EGKS in werking trad werden de onderhandelingen voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG) gestart. Washington stimuleerde deze eenwording van Europa en zag voor de West-Europese landen ook een belangrijke militaire rol weggelegd in de alliantie tegen het Oostblok. Belangrijk hierbij was een herbewapening van West-Duitsland voor de bescherming van het West-Europese grondgebied. Met de oorlog nog zo vers in het geheugen stuitte dit plan in Frankrijk – dat bang was voor een heropleving van een zelfstandig opererende Duitse krijgsmacht – op veel weerstand. De Franse minister-president René Pleven kwam met een alternatief plan voor een heus Europees leger waarin Frankrijk (uiteraard) een vooraanstaande rol zou spelen. De bedoeling was dat nationale legereenheden zouden opgaan in een Europees leger met een gedeelde staf. Het plan werd met de nodige aarzeling ontvangen: hoe zouden eenheden die verschillende talen spraken, door verschillende culturen en strategieën waren gevormd en met verschillende materieel waren uitgerust als een eenheid kunnen opereren op het slagveld?

Ook Nederland was in eerste instantie terughoudend, temeer omdat de

²⁰ S.D. Krasner, 'Building Democracy after Conflict. The case for shared sovereignty', *Journal of Democracy*, vol. 16(1), 2005, p. 77.

²¹ Zie voor een uitgebreid overzicht van deze gebeurtenissen: J. van der Harst, 'Een mislukte poging tot integratie: de Europese Defensie Gemeenschap', *Leidschrift*, 2004, nr. 1, pp. 69-83.

Britten buiten de EDG zouden blijven. Ook zag men in Den Haag de Duitse herbewapening het liefst gerealiseerd in NAVO-verband om zo de Amerikanen niet voor het hoofd te stoten. Doordat Washington het Franse initiatief uiteindelijk toch steunde, ging Nederland overstag en deed mee aan de onderhandelingen. De Nederlandse terughoudendheid werd gedeeld door de Belgen en Luxemburgers. Gezamenlijk probeerden zij de integratie van nationale legereenheden zo beperkt mogelijk te houden, onder andere door te pleiten voor integratie op bataljon- in plaats van divisieniveau en door te stellen dat financiële bijdragen beperkt moesten blijven. Het idee was, anders gezegd, dat zo veel mogelijk onder nationaal gezag moest blijven vallen. Ook was er de angst dat de toch al kleine defensie-industrie van Nederland zou worden overschaduwd door die van Frankrijk. De zorgen over het verlies van nationale zelfstandigheid waren bij alle drie de landen zeer groot. Desondanks werd in 1952 het EDG-verdrag door Frankrijk, West-Duitsland, Italië en de Benelux-landen ondertekend.

De ratificatie van het verdrag verliep echter moeizamer. Bondskanselier Adenauer drukte het verdrag door het Duitse parlement en ook Italië, België en Luxemburg ratificeerden het. Het Nederlandse parlement was, net als de regering, zeer terughoudend. Het parlement was echter – naar later bleek terecht – in de veronderstelling dat gezien een aantal internationale ontwikkelingen en binnenlandspolitieke ontwikkelingen in Frankrijk, het verdrag daar uiteindelijk toch zou stranden. Om zelf niet de spelbreker te zijn werd ook in Nederland het verdrag geratificeerd. In Frankrijk was ondertussen een nieuwe regering aan de macht gekomen, die inderdaad duidelijk minder pro-Europees was. Daarnaast maakten het overlijden van Jozef Stalin en het einde van de oorlog in Korea de Duitse herbewapening minder noodzakelijk. Toch waren de Franse tegenstanders van het verdrag uiteindelijk minder bezorgd om de Duitse herbewapening dan om de implicaties voor Frankrijk zelf. De Franse koloniale oorlog in Indo-China woedde nog, de spanningen in Algerije namen toe en Frankrijk was hard op weg een nucleaire mogendheid te worden. De vraag was of de andere landen binnen het EDG ook zeggenschap zouden krijgen over de inzet van de koloniale troepen en het ‘prestigieuze’ nucleaire wapen. Franse soevereiniteit, status en trots stonden op het spel nu de zeggenschap over het Franse koloniale rijk en het leger in het geding kwam. Hoe zou een land zonder volledige zeggenschap over eigen militaire middelen nog zijn koloniën kunnen behouden? Ook zou Frankrijk, in de ogen van de tegenstanders van het EDG-verdrag, partij worden in een gezelschap van ‘twee verslagen landen en drie kleine staten’. Het verdrag werd dan ook verworpen door een meerderheid van de Franse parlementsleden en tot een vergaande Europese defensiesamenwerking kwam het toch niet.

Pas aan het eind van de jaren tachtig, met het eindigen van de Koude Oorlog, herleefde het debat over de toekomst van de trans-Atlantische en Europese

veiligheid. Was er met het wegvallen van de militaire dreiging uit het Oosten nog wel een noodzaak tot vergaande militaire samenwerking? Was er überhaupt nog wel een (uitgebreide) krijgsmacht nodig om het nationale grondgebied te verdedigen? Europese integratie op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid leek in 1987 juist nog in een stroomversnelling te zijn geraakt toen op een bijeenkomst in Den Haag over de toekomst van de WEU werd gezegd dat 'Europe's integration will never be complete so long as it does not include security and defense'.²² Ook een andere ontwikkeling die in gang werd gezet na de val van de muur, heeft de Europese landen langzaam maar zeker steeds verder in de richting van defensiesamenwerking geduwd. De krijgsmachten van veel Europese landen ondergingen vanaf begin jaren negentig namelijk een ingrijpende metamorfose.

Sinds het begin van de jaren negentig heeft ook Nederland in zijn defensiebeleid de politiek-strategische doelen en de daarvoor beschikbare middelen vergaand aangepast. Voor een deel kwamen die veranderingen tot stand in NAVO-verband. Om in te spelen op de veranderde veiligheidssituatie van de lidstaten formuleerde de NAVO in november 1991 een nieuw strategisch concept, met als uitgangspunt dat het bondgenootschap snel en doeltreffend moest kunnen reageren op crisissituaties aan de rand van het verdragsgebied. In Nederland vond dit nieuwe concept weerklank in de *Defensienota* van 1991 en de *Prioriteitennota* van 1993.²³ De structuur van het aanzienlijke dienstplichtleger dat tijdens de Koude Oorlog op de been werd gehouden, werd omgevormd tot een sterk afgeslankt expeditionair beroepsleger dat zou moeten kunnen optreden in een 'ruim geweldsspectrum'. Met het verdwijnen van de primaire dreiging in de vorm van de Sovjet-Unie moesten de strijdkrachten voortaan op korte termijn ingezet kunnen worden voor een breed palet aan (stabilisatie)missies overal ter wereld.²⁴

De omvang van de krijgsmacht veranderde mee. Na de Koude Oorlog werd het zogenoemde 'vredesdividend' geïnd: het budget voor de krijgsmacht werd in stappen omlaag gebracht. Waar in 1990 nog 2,7% van het bruto binnenlands product (BBP) naar Defensie ging, daalden de uitgaven voor de krijgsmacht tot net iets boven de 1% in 2013, toen het budget nog 7 miljard euro bedroeg.²⁵ Ook werden de strijdkrachten zelf steeds verder in omvang verkleind, van 261.000

²² C.L. Barry, 'Creating a European Security and Defense Identity', *Institute for National Strategic Studies*, 1997, spring, p. 62.

²³ A. Krijger & M. Elands., *Het Korps Commandotroepen 1942-1997*, Den Haag, 1997, pp. 139-140.

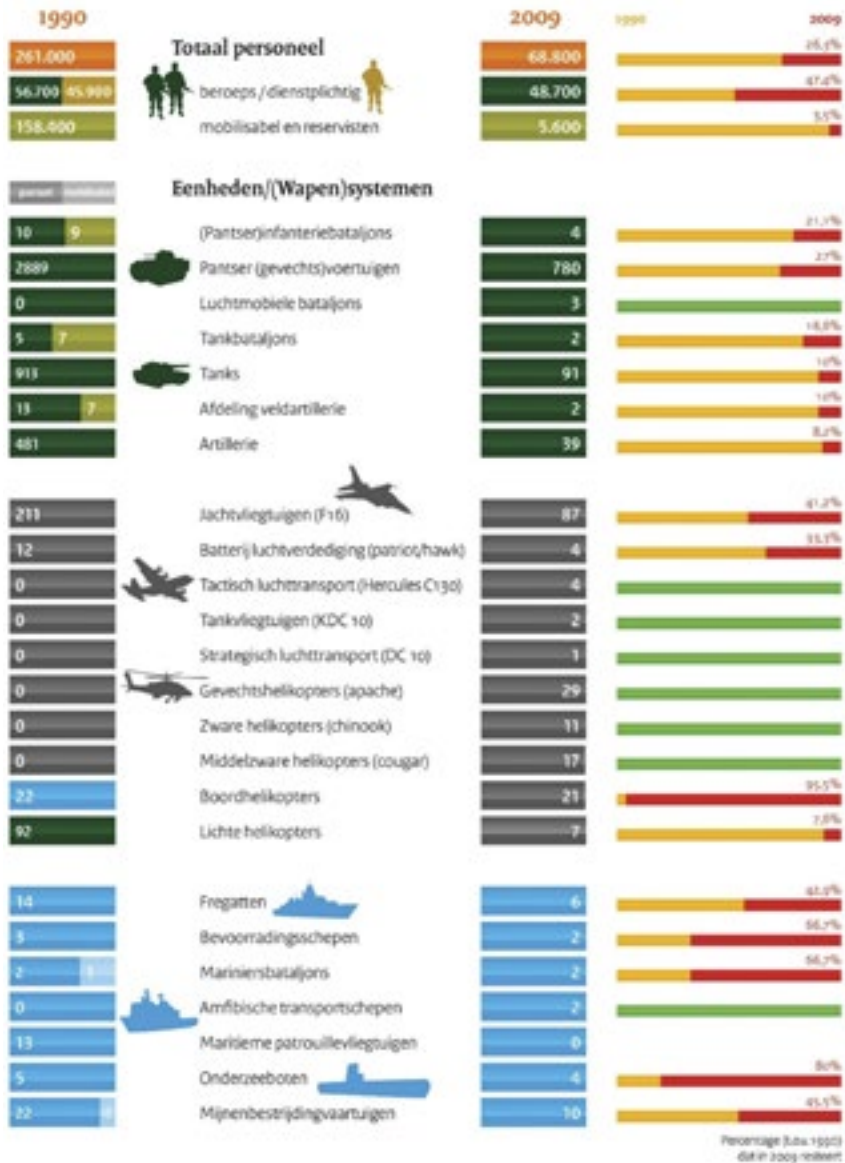
²⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Defensienota 2000*, Den Haag, 1999, pp. 21-37; A. King, *The Transformation of Europe's Armed Forces. From the Rhine to Afghanistan*, Cambridge, 2011, p. 5.

²⁵ S. de Vries, 'Een uitgekleden krijgsmacht', *Openbaar Bestuur*, 2014, nr. 2, p. 19.

Daarbij moet wel worden vermeld dat in dat percentage ook de pensioen- en wachtgelden zijn opgenomen. Het aandeel dat daadwerkelijk voor defensie-uitgaven beschikbaar is, is dus feitelijk lager dan 1% van het BBP.

manschappen in 1990 naar 68.800 in 2009 (zie figuur 5).²⁶ Dat aantal is na recente reorganisaties nog verder afgenomen tot een kleine 60.000 in 2015.

Figuur 5. De omvang van de krijgsmacht in 1990 en 2009²⁷



²⁶ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag, 2010, p. 33.

²⁷ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 32.

Ondanks de bezuinigingen, hebben de krijgsmachtsonderdelen amper operationele taken afgestoten. Nederland bewandelde ook na 1990 nauwelijks de weg van internationale taakspecialisatie en behield een *allround* krijgsmacht.²⁸ Terwijl de aantallen bataljons, fregatten, tanks en gevechtsvliegtuigen steeds verder zijn afgenomen, heeft de krijgsmacht als geheel nog steeds een breed takenpakket (het zogenoemde ‘multifunctionele Zwitsers zakmes’). In de meest recente *Defensienota* stelt minister Hennis dat de Nederlandse krijgsmacht voorbereid moet blijven ‘op een scala aan inzetmogelijkheden, in alle fasen van een conflict en zo nodig op grote afstand van onze landsgrenzen.’²⁹ Wel erkent zij dat de strijdkrachten minder dan voorheen langdurig aan missies kunnen deelnemen door budgettaire beperkingen. Anderen stellen dat Europese landen het punt zijn genaderd waarop hun afzonderlijke krijgsmachten niet langer serieus op grote schaal kunnen worden ingezet.³⁰ Ook – of juist – effectief optreden tegen zogenoemde ‘klassieke dreigingen’ en ‘hybride dreigingen’ (denk aan grootmachten als Rusland en China) is gezien de huidige stand van zaken problematisch.³¹ In NAVO-verband lukt dat beter door de drijvende kracht van de Verenigde Staten, maar zonder die steun kunnen de Europese landen nauwelijks een vuist maken.³² Het idee is dat intensievere internationale defensiesamenwerking daar verandering in kan aanbrengen.

Europese defensiesamenwerking is tot op heden altijd in de schaduw van de NAVO blijven staan.³³ Dat komt deels door de verschillende rollen die de NAVO en de EU vervullen. Regelmatig is de zorg uitgesproken dat de EU op defensie terrein niet veel meer is dan een duplicatie van de NAVO. In de praktijk valt dat mee: de NAVO is veel meer gericht op militair ingrijpen, daar waar de EU zich ook concentreert op een breder pakket aan activiteiten, waaronder wederopbouw en een focus op het versterken van de justitiële keten in landen.³⁴

²⁸ C. Klep, ‘Epiloog: heroriëntatie in de jaren negentig’, in: Jaap R. Bruijn en Cees B. Wels, *Met Man en Macht. De Militaire Geschiedenis van Nederland. 1550-2000*, Amsterdam, 2003, p. 419.

²⁹ Ministerie van Defensie, *In het belang van Nederland*, p. 5.

³⁰ C. L. Barry, ‘Creating a European Security and Defense Identity’, *JFQ*, spring 1997, p. 66.

³¹ House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part two – NATO*, Londen, juli 2014.

³² Ook binnen de NAVO is sprake van hervormingen naar aanleiding van de ontwikkelingen in Oekraïne en de opkomst van Islamic State in Syrië en Irak. Zie onder andere: M. Drent & D. Zandee, ‘A reborn Alliance in a troubled world?’, *Atlantisch Perspectief*, 2014, nr. 7, pp. 15-19.

³³ Een belangrijk onderscheidend verschil is het bestaan van een commandostructuur binnen de NAVO, waar dat bij de EU – en iedere ander internationaal militair samenwerkingsverband – ontbreekt.

³⁴ Dit wordt ook wel aangeduid als het verschil tussen *hard power*, dat gericht is op dwang (bijvoorbeeld d.m.v. militaire middelen en inzet) en *soft power* dat gericht is op beïnvloeding (via cultuur, politieke waarden en diplomatie).

Het ontbreekt de EU ook nog altijd aan middelen om militair in te grijpen hoog in het geweldsspectrum.³⁵ Daarin is ook na de Koude Oorlog weinig veranderd. ‘Ook niet toen in 1999 het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) tot stand kwam, in datzelfde jaar de ‘*Helsinki Headline Goal*’ werd uitgesproken, in 2004 het Europees Defensieagentschap (EDA) werd opgericht, of toen in 2009 het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) – een aanscherping op het EVDB – werd gecreëerd.’³⁶ De uit 60.000 man bestaande reactiemacht uit de Helsinki-doelstelling is nooit van de grond gekomen en de in 2004 geïntroduceerde kleinere *EU-battlegroups* zijn tot op heden nooit voor gevechtstaken ingezet.³⁷ De lidstaten hebben in de afgelopen 60 jaar veel gepraat over intensievere samenwerking en daartoe zijn ook wel stappen gezet, maar nog altijd geldt dat ‘supranationaliteit en defensie sinds 1954 strikt gescheiden zijn gebleven.’³⁸

De noodzaak tot militaire samenwerking is vanaf de jaren ’90 wel steeds sterker benadrukt. Dat geldt voor de NAVO, maar zeker ook voor de EU waar van samenwerking in de praktijk nog nauwelijks sprake was. Het spanningsveld tussen enerzijds de ongewijzigde hoge ambities – een veelzijdig inzetbare krijgsmacht die zo nodig moet kunnen meedraaien in het hoogste geweldsspectrum – en anderzijds het in veel Europese landen steeds verder krimpende budget dat beschikbaar is voor defensie, is door de jaren heen steeds groter geworden.

De financiële crisis, die de Europese defensiebudgetten nog verder onder druk heeft gezet, is door de EU-ministers van Defensie aangegrepen om de discussie over internationale defensiesamenwerking (zowel in EU- als NAVO-verband) een nieuwe impuls te geven.³⁹ Eén van de argumenten die daarvoor wordt aangedragen, is dat het de klappen van bezuinigingen enigszins zou kunnen opvangen. Bezuinigingen en hervormingen worden tot nu toe voornamelijk nationaal ingestoken; het ontbreekt daarbij grotendeels aan afstemming tussen

³⁵ D. Zandee, ‘EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme’, *Internationale Spectator*, december 2011, nr. 12, p. 637. Wel is in 2003 het Berlijn-plus arrangement afgesloten, waardoor de EU in staat wordt gesteld middelen van de NAVO te gebruiken. Samenwerking tussen de EU en NAVO blijft echter moeizaam verlopen. Zie ook: K. Homan, ‘Relatie NAVO-EU: een ‘frozen conflict’?’, *Clingendael*, augustus 2007.

³⁶ S. de Vries, ‘Europese defensiesamenwerking: een exercitie in de kantlijn’, *Atlantisch Perspectief*, 2014, nr. 1, p. 12.

³⁷ De *EU-Battlegroups* zijn militaire formaties bestaande uit circa 1500 militairen die op korte termijn inzetbaar moeten zijn. De *EU-Battlegroups* kwamen in 2007 operationeel en er zouden in rotaties van zes maanden op ieder moment twee van zulke gevechtsformaties gereed moeten zijn. Door gebrek aan contributies is dit aantal nu al naar één *Battlegroup* per rotatie bijgesteld. Tot op heden zijn er nog geen *Battlegroups* ingezet.

³⁸ Van der Harst, ‘Een mislukte poging tot integratie: de Europese Defensie Gemeenschap’, p. 82.

³⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handelingsvermogen*, Den Haag, 2012, nr. 78, p. 6.

lidstaten onderling.⁴⁰ Anders gezegd zit er geen onderlinge samenhang in het afstoten van militaire taken en het inkrimpen van strijdkrachten door EU-lidstaten. Het beleid is erg versnipperd. Zoals de Slowaakse ambassadeur bij de NAVO Tomas Valasek stelt: '[...] the vast majority of defense euros, pounds or kroner are spent by individual governments building national forces and equipping them, mostly with weapons of domestic provenance.'⁴¹ Ook benadrukt hij het feit dat terwijl Europese landen gezamenlijk optrekken in oorlogen – recentelijk bijvoorbeeld in Afghanistan en Libië – er nauwelijks sprake is van coöperatie tijdens de voorbereiding daarop.⁴²

Andere belangrijke redenen voor samenwerking die worden genoemd zijn verwachte kostenbesparingen en meer efficiëntie, verbetering van de militaire inzetbaarheid en interoperabiliteit (effectiviteit), het tegengaan van onnodige duplicatie van militaire middelen, versterking van politieke banden, gemeenschappelijke belangen en het tonen van bondgenootschappelijke solidariteit.⁴³ Ten slotte worden ook verschuivingen in het Amerikaanse buitenlands beleid – en daarmee de defensieprioriteiten – genoemd als prikkel voor Europese landen om meer te investeren in hun eigen krijgsmachten en tegelijkertijd meer met elkaar te gaan samenwerken.⁴⁴ Europa zal meer en meer zelf moeten kunnen optreden tegen dreigingen nu de Amerikanen hun prioriteiten (deels) lijken te verleggen richting Azië en de Pacific. Het onvermogen van de Europese landen om in de jaren negentig zonder Amerikaanse steun in te grijpen in de bloedige Balkanoorlogen – nota bene in de achtertuin van de Europese Unie – en meer recent in Libië (2011) en Oost-Europa na de Krim-crisis (2014) laat zien dat er wat dat betreft nog een lange weg is te gaan. In veel opzichten is het GVDB tot nu toe niet meer dan een lege huls gebleken.

In hoeverre Europese defensiesamenwerking in de komende jaren verder geïntensiveerd gaat worden is nog maar de vraag. Op de bijeenkomst van de Europese Raad in december 2013 werden wederom ambities uitgesproken en in maart 2015 pleitte de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, nog voor een heus Europees leger.⁴⁵ Anderen blijven zich liever primair op de NAVO richten. Zo verspilte de Britse premier Cameron geen tijd om het nieuws over intensievere Europese defensiesamenwerking te nuanceren. Die samenwerking zou absoluut niet mogen worden gezien als het begin van een Europees leger. 'Dat de Europese Unie militaire capaciteit zou hebben, zou volkomen verkeerd zijn'

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ T. Valasek, 'Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration', *Centre for European Reform*, Londen, 2011, p. 1.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem; M. Drent, W. Hagemeijer & K. Homan, *Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen*, Clingendael Policy Brief, nr. 6, 2011, pp. 1 en 2.

⁴⁴ M. de Boer, G. Dahhan & S. de Vries, 'Strategisch denken anno nu. Heldere doelen voor de Nederlandse krijgsmacht', *Liberaal Reveil*, 2013, nr. 1, p. 8; Valasek, 'Surviving Austerity', p. 2.

⁴⁵ 'Jean-Claude Juncker calls for EU army', *The Guardian*, 8 maart 2015.

aldus Cameron.⁴⁶ ‘Our position is crystal clear that defence is a national, not an EU, responsibility and that there is no prospect of that position changing and no prospect of a European army’, voegde een woordvoerder van de Britse regering daar nog aan toe.⁴⁷ De woorden van de Adviesraad Internationale Veiligheid (AIV) lijken daarmee dicht bij de waarheid te liggen: ‘een gemeenschappelijke Europese defensie blijft een vage stip op een verre horizon’.⁴⁸

4.3.2 Internationale defensiesamenwerking: vormen, voorbeelden en obstakels

Militaire samenwerking draait niet zomaar uit op een volledig geïntegreerd leger. Hoewel de samenwerking veel verder gaat dan binnen de EU, is daarvan zelfs geen sprake binnen de NAVO. Er bestaat een verscheidenheid aan vormen en gradaties van internationale defensiesamenwerking. Zo wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen samenwerking met strategische en gelegenheidspartners en tussen top-down en bottom-up benaderingen.⁴⁹ Het onderscheid tussen die verschillende vormen en gradaties is belangrijk om iets te kunnen zeggen over de mogelijke consequenties ervan voor de beschikkingsmacht over de eigen krijgsmacht en de soevereine status van betrokken landen.

Veelgehoorde termen op dit terrein zijn *sharing*, *pooling* en (rol- en taak) specialisatie. Bij beide gaat het om het samenbrengen en delen van capaciteiten in verschillende gradaties van samenwerking. Van *sharing* is sprake als één of meer landen materieel of capaciteiten uitlenen aan of taken uitvoeren voor hun partners. In het geval van *pooling* wordt eveneens nationale capaciteit ter beschikking gesteld aan partners. In dat geval wordt een multinationale structuur opgezet om de geleverde capaciteit te poolen en het gebruik ervan te coördineren.⁵⁰ Grofweg gaat het bij samenwerking om drie zaken:⁵¹

1. Het gezamenlijk verwerven en onderhouden van materieel en diensten, waaronder wapens/wapensystemen, onderzoek en ontwikkeling;
2. Samenwerken op operationeel niveau. Voorbeelden – oplopend in intensiteit – zijn het gezamenlijk trainen, gezamenlijke inzet van eenheden en de daadwerkelijke integratie daarvan;

⁴⁶ ‘EU-landen gaan nauwer militair samenwerken’, *de Volkskrant*, 19 december 2013.

⁴⁷ ‘Britain Rejects EU Army Proposal’, *DefenseNews*, 10 maart 2015, via http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2015/03/10/ukrejectseuarmy/24697089/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_term=%2ASituation%20Report&utm_campaign=Sir%20Rep%20March%2011%202015.

⁴⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 47.

⁴⁹ Ministerie van Defensie, ‘Internationale militaire samenwerking’, *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag, 13 januari 2014, p. 4; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 8.

⁵⁰ C. Mölling, *Pooling and Sharing in the EU and NATO*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments nr. 18, juni 2012, p. 1.

⁵¹ Valasek, ‘Surviving Austerity’, p. 2; Drent, Hagemeijer & Homan, *Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen*, p. 2.

3. Rol- en taakspecialisatie. Bij deze vorm van samenwerking wordt daadwerkelijk een werkverdeling afgesproken tussen landen onderling. De militaire taken die voor alle landen noodzakelijk zijn, worden dan dus onderverdeeld, waarbij landen bereid moeten zijn om bepaalde taken en capaciteiten gecoördineerd af te stoten en andere juist van elkaar over te nemen.

Het gezamenlijk verwerven van materieel is verschillende malen geprobeerd, maar resulteert regelmatig in problemen en ontevredenheid. Gebrek aan leveringszekerheid, maar vooral nationale industriële belangen worden vaak aangedragen als voornaamste problemen. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt dat ongeveer 80% van alle defensie-investeringen in Europa wordt besteed in nationale bedrijven.⁵² Ook verschillende wensen ten aanzien van operationele en technische eisen hebben regelmatig in de weg gestaan van gemeenschappelijke NAVO-projecten. Binnen de EU is vooral sprake van fragmentatie. Het gaat daarbij niet alleen om materieelverwerving, maar ook om onderzoek, technologieontwikkeling en vraag en aanbod op de defensie-industriële markt. Dat resulteert enerzijds in divergentie van systemen en bewapening (met negatieve gevolgen voor effectief gezamenlijk opereren) en anderzijds in duplicering en verkwisting van schaars beschikbare middelen.⁵³ Door die fragmentatie is in feite (nog altijd) sprake van 28 verschillende Europese krijgsmachten. Zo beschikken de EU-landen opgeteld over zo'n 16 verschillende soorten fregatten – die worden gebouwd op 21 werven – en 23 verschillende typen pantservoertuigen.

Dergelijke verschillen bemoeilijken het uitwisselen van kennis, het uitruilen van reserve-onderdelen en gezamenlijk optreden. Ook het eenzijdig en zonder onderlinge coördinatie vaststellen van strategische visies en doctrines en het doorvoeren van bezuinigingen komt de samenhang niet ten goede.⁵⁴ In 2004 is het Europese Defensie Agentschap (EDA) opgericht, dat als missie heeft de militaire capaciteitsamenwerking tussen de lidstaten verder af te stemmen en zo een impuls te geven. De voornaamste zaken waarop het EDA zich richt zijn het afbouwen van het sterk aanwezige protectionisme van eigen nationale defensie-industrieën en het harmoniseren van de capaciteitsbehoefte. Ten slotte wordt ook het uitblijven van een existentiële (militaire) dreiging – of in ieder geval de perceptie van die afwezigheid – genoemd als reden waarom defensie-uitgaven lange tijd omlaag zijn gebracht en de noodzaak van verdergaande samenwerking niet als urgent werd gezien. Met de inname van de Krim door Rusland is daarin voorzichtig verandering gekomen. Ook in Nederland is sinds 2014 sprake van een trendbreuk waarbij er sinds vele jaren weer wat meer geld voor defensie beschikbaar is gekomen.

⁵² Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 32.

⁵³ D. Zandee, 'Het Europees Defensieagentschap', *Atlantisch Perspectief*, 2005, nr. 5.

⁵⁴ D. Zandee, 'Europa moet, ook voor defensie!', *Atlantisch Perspectief*, 2010.

Ondanks alle obstakels bestaan er wel succesvolle voorbeelden van internationale militaire samenwerking. Operationele samenwerking vindt plaats in zowel multi- als bilateraal verband. Voorbeelden bestaan zowel binnen de NAVO als de EU. Op multilateraal niveau bestaan onder andere de *NATO Response Force* (NRF) die sinds de bijeenkomst in Wales in 2014 is versterkt met de *Readiness Action Plan* (RAP), waaronder op haar beurt weer de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) valt. Het betreft hier troepen die snel (binnen 48 uur) kunnen worden ingezet wanneer zich een dreiging voordoet. Verder zijn binnen de NAVO de AWACS-radarvliegtuigen (*Airborne Warning and Control System*) geïntegreerd en gestandaardiseerd. Daarnaast bestaat de *Strategic Airlift Capability* (SAC), waarbinnen een tiental NAVO-landen gezamenlijk drie Boeing C-17 transportvliegtuigen hebben gekocht. De deelnemende landen hebben zich gecommitteerd aan de afname van een bepaald aantal vliegreizen per jaar van die toestellen.

Binnen de EU bestaan de eerder genoemde *EU-Battlegroups*, waarbij lidstaten om en om troepen leveren om bij crises in te kunnen grijpen. Een vergaande vorm van multilaterale samenwerking is de *European Air Transport Command* (EATC). Binnen het EATC wordt de inzet van militaire luchttransportmiddelen geregeld door een permanent multinational ingericht hoofdkwartier.⁵⁵ De participerende landen hebben nationale zeggenschap over hun eigen luchttransportmiddelen grotendeels overgedragen aan het EATC.⁵⁶ Verder werkt Nederland bilateraal samen met Duitsland, België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Denemarken en Noorwegen.⁵⁷ Binnen het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps – dat onderdeel is van de NRF – zijn landmachtonderdelen van beide landen vergaand geïntegreerd. Het korps heeft een eigen hoofdkwartier in Münster. De Nederlandse Luchtmobiele Brigade is sinds juni 2014 zelfs volledig geïntegreerd in de Duitse *Division Schnelle Kräfte* (DSK). Een ander voorbeeld is de *Joint Expeditionary Force* (JEF), waarbinnen Groot-Brittannië, Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Noorwegen en Nederland hebben aangegeven te zullen participeren.

Een van de meest in het oog springende voorbeelden voor Nederland is het samenwerkingsverband met de Belgen, BeNeSam. Daarbinnen is een taakverdeling gemaakt voor het onderhoud van mijnenvegers en M-Fregatten, alsmede voor de opleiding van de bemanningen voor beide typen schepen.⁵⁸ België verzorgt de opleiding en training van de bemanningen voor de mijnenbestrijdingsvaartuigen en de logistiek en onderhoud van deze vaartuigen, terwijl Nederland dat voor de M-fregatten doet.⁵⁹ De schepen worden operationeel aangestuurd vanuit het

⁵⁵ Ibidem, p. 4.

⁵⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 27.

⁵⁷ Ministerie van Defensie, 'Internationale militaire samenwerking'.

⁵⁸ K. Homan, 'Benesam: 'Kroonjuweel' van internationale defensiesamenwerking!', *Marineblad*, juni 2012, pp. 15-18.

⁵⁹ Ibidem, p. 16.

geïntegreerde marine hoofdkwartier in Den Helder, maar beide landen blijven zelf volledig zeggenschap houden over de inzet van hun eigen schepen.⁶⁰ De samenwerking tussen Nederland en België in inmiddels verder uitgebreid. Beide landen bewaken sinds kort ook samen het luchtruim van de Benelux.

Van rol- en taakspecialisatie is (nog) nauwelijks sprake. Erg verrassend hoeft dat niet te zijn: deze vorm van samenwerking is het meest controversieel, omdat staten er vergaande afhankelijkheid mee creëren op een terrein waarop mogelijk een zeer hoge prijs wordt betaald als het mis gaat. Rol- en taakspecialisatie betekent immers dat staten beschikkingsmacht kwijt raken over onderdelen van hun krijgsmacht en voor die capaciteiten afhankelijk worden van derden.

4.3.3 Internationale defensiesamenwerking & soevereiniteit

Voor alle hierboven genoemde vormen van internationale defensiesamenwerking geldt dat zij, hoewel in verschillende gradaties, het vraagstuk over soevereiniteit raken. Militaire samenwerking doet – net zoals het niet hebben van een eigen krijgsmacht – zoals gezegd niet automatisch afbreuk aan de soevereine status van staten. Enerzijds kan samenwerking in bepaalde gevallen juist nodig zijn om die soevereiniteit überhaupt te kunnen waarborgen, omdat eigen capaciteiten tekortschieten. Samenwerking is dan essentieel om handelingsbekwaamheid te behouden. Anderzijds schept samenwerking nu eenmaal verplichtingen en kan de beschikkingsmacht die landen over hun krijgsmacht hebben – zeker bij de meest intensieve en vergaande vormen – in de knel komen. Daarvan is sprake als krijgsmachten van verschillende staten door afspraken, gevoerd beleid en de uitwerking daarvan dermate met elkaar vervlochten raken dat een sterke of zelfs volledige afhankelijkheid ontstaat (eenzijdig of wederzijds). Dat kan weer gevolgen hebben voor de feitelijke controle die staten hebben over hun eigen grondgebied.

Bij de eerste van de hierboven genoemde opties – de gezamenlijke verwerving en het onderhouden van materieel en diensten – zal daarvan niet snel sprake zijn. Het aangekochte materieel kan door de betrokken landen zelf naar eigen goeddunken en afzonderlijk van elkaar worden ingezet. Er ontstaat geen directe afhankelijkheidsrelatie. In ieder geval niet zolang de samenwerking zodanig is vormgegeven dat de participerende staten onafhankelijk van elkaar kunnen beschikken over (voldoende van) die middelen. Ook het gezamenlijk uitvoeren van onderhoud levert in beginsel weinig problemen op voor de onafhankelijke inzetbaarheid van materieel en middelen. De samenwerkende landen ervaren direct de voordelen zonder veel risico's te lopen. Dat geldt met name voor landen die veel overeenkomsten hebben. De praktijk van bijvoorbeeld BeNeSam wijst dat ook uit.

Bij operationele samenwerking ligt dat al wat gecompliceerder.

⁶⁰ Dit is een goed voorbeeld van *pooling & sharing*: 'de bundeling van gelijksoortige militaire capaciteiten van twee of meer landen om het gebruik daarvan te optimaliserende [en] de gezamenlijke verwerving en gebruik van militaire capaciteiten door twee of meer landen.' Ibidem.

Gezamenlijk trainen hoeft ook geen problemen op te leveren ten aanzien van de beschikkingsmacht, zolang de betrokken eenheden buiten die training apart van elkaar kunnen blijven opereren. In de praktijk is al veelvuldig sprake van die optie. Denk maar aan Nederlandse gevechtsvliegers die deels in de Verenigde Staten worden opgeleid, samen met vliegers van andere nationaliteiten en aan de opleiding voor Franse en Duitse vliegers van de Tiger-helikopters. Ook het Korps Mariniers traint intensief samen met de Britse evenknie in de *UK/NL Amphibious Force*.

Dat is mogelijk anders bij de daadwerkelijke operationele inzet van gedeeltelijk of volledig geïntegreerde eenheden. Veel is daarbij afhankelijk van de precieze afspraken en inrichting van de commandostructuur: bijvoorbeeld wie de *Rules of Engagement*⁶¹ en dergelijke opstelt en onder wiens militaire en civiele jurisdictie troepen vallen (vastgelegd in *Status of Forces Agreements*, of SOFA's). Afhankelijkheid kan worden ingedamd door daarover vooraf duidelijke afspraken te maken. Wanneer integratie zo ver wordt doorgevoerd dat staten niet meer te allen tijde zelf zeggenschap hebben over eigen troepen (beschikkingsmacht), kan het gebeuren dat de mogelijkheid om inzet te weigeren door die verwevenheid praktisch verdwijnt. Enerzijds brengt dat het risico met zich mee dat staten op die wijze meegezogen worden in missies die men eigenlijk niet ziet zitten. Anderzijds creëert het afhankelijkheid van de welwillendheid van de bondgenoten in kwestie om troepen te leveren als inzet vanuit eigen overwegingen juist wel is gewenst. Als (één van) de participerende landen ondanks gemaakte afspraken besluit af te zien van actieve inzet, doet dat afbreuk aan de sterkte van de eenheden in kwestie. Ook als afzonderlijke landen dan nog steeds volledige zeggenschap over de eigen bijdrage hebben betekent dat in het meest ongunstige geval dat de eenheid in zijn geheel toch niet inzetbaar is en operationele verlamming ontstaat. Dat vergroot de kwetsbaarheid van de staten in kwestie. Zeker in het geval van een concrete dreiging die zich ieder moment kan voordoen.

Nog ingrijpender zijn de mogelijke consequenties bij rol- en taakspecialisatie. Door bepaalde taken af te stoten en andere juist exclusief op zich te nemen doen participerende landen afstand van hun beschikkingsmacht over de afgestoten onderdelen. De verwevenheid nadert dan een hoogtepunt. Staten maken zich vergaand afhankelijk van elkaar, omdat ze voor bepaalde taken en de inzet van troepen (bijvoorbeeld gevechtsvliegtuigen, fregatten of tanks) blind moeten kunnen vertrouwen op de toezeggingen van partnerlanden. Als die in dit geval besluiten niet te leveren wanneer de situatie daarom vraagt – bijvoorbeeld ten gevolge van verschillen in inzichten, belangen en prioriteiten – kan het vragende land het gat dat ontstaat niet langer zelf dichten met eigen capaciteit. Het land kan zichzelf dan niet langer effectief verdedigen. Dat kan ernstige gevolgen hebben en in het uiterste geval resulteren in het sneuvelen van mensen, het moeten opgeven

⁶¹ De *Rules of Engagement*, of RoE, zijn de officieel vastgelegde regels rondom het gebruik van geweld binnen militaire missies en operaties.

van delen van het eigen territorium of zelfs de bezetting van het getroffen land. Anders gezegd is de ultieme consequentie voor een staat in een dergelijke situatie het verliezen van controle over het eigen grondgebied en de onafhankelijkheid. Een situatie die mogelijk (maar wederom niet gegarandeerd) voorkomen had kunnen worden als men wel volledige beschikkingsmacht over alle onderdelen had behouden.

Ook rol- en taakspecialisatie vraagt om een structuur waarbij eindverantwoordelijkheid op één bepaalde plek is neergelegd. Wanneer staten afhankelijk van elkaars capaciteit worden, is het creëren van overkoepelende coördinatiemechanismen en besluitorganen de enige manier om dergelijk vergaande samenwerking in goede banen te leiden. Te denken valt aan internationale commandocentra. In het meest vergaande geval resulteert dat in verdere politieke integratie: een politieke unie, waarbij supranationaal wordt besloten over het buitenlands beleid en de inzet van militaire middelen van verschillende staten. Dat is feitelijk waar de eerder genoemde Juncker het over heeft als hij spreekt van een ‘Europees leger’. Die structuur zou als consequentie hebben dat de (nationale) democratische controle over (de inzet van) de krijgsmacht verloren gaat. Wanneer besluiten worden genomen op supranationaal niveau hebben lidstaten immers niet langer het laatste woord.

Men zou kunnen beweren dat dit niet per definitie het geval hoeft te zijn, omdat een procedure denkbaar is waarbij alle leverende lidstaten eerst groen licht moeten geven voordat tot actie kan worden overgegaan. Een dergelijke procedure is echter onwerkbaar voor besluiten over militaire inzet. Dat geldt zowel voor een procedure waarbij de lidstaten unaniem moeten besluiten, als voor een procedure waarbij goedkeuring bij meerderheid van stemmen tot stand komt. Unanimiteit zal met veel lidstaten – bijvoorbeeld de 28 EU-landen – en evenveel opvattingen en belangen moeilijk tot stand komen, wat betekent dat zelden tot inzet zal worden overgegaan. Zeker bij grote dreigingen zou dat tot grote problemen leiden. Als goedkeuring door meerderheid van stemmen tot stand komt, betekent dit dat landen tegen hun wil in toch moeten bijdragen. Dat gaat in tegen het in hoofdstuk 3 genoemde *consent to be bound* principe en is zeker in het geval van militaire inzet politiek gezien onrealistisch.

4.3.4 De krijgsmacht en militaire samenwerking vanuit liberaal perspectief

Soevereiniteit is nauw verbonden met zowel veiligheid als vrijheid. Aan het begin van dit hoofdstuk werd al aangehaald dat liberalen het leveren van veiligheid aan burgers aanmerken als één van de kerntaken van de staat. Alleen in een veilige omgeving kan in vrijheid worden geleefd. Het beschikken over een krijgsmacht is elementair bij het leveren van die veiligheid.

Ondanks het feit dat een directe relatie ontbreekt tussen het niet hebben van een krijgsmacht en het verliezen van de soevereine status, is vanuit liberaal perspectief bekeken het beschikken over eigen strijdkrachten voor een staat van fundamenteel belang. Om daadwerkelijk controle te kunnen uitoefenen

over het eigen grondgebied en exclusiviteit van gezag en onafhankelijkheid te kunnen waarborgen is een krijgsmacht nodig. Het creëren van kwetsbaarheid en afhankelijkheid door daarin onvoldoende te investeren is ontoelaatbaar. Ook Nederland moet daarom blijvend werken aan het in stand houden van een krijgsmacht die de kwetsbaarheid en afhankelijkheid vermindert. De gedachte dat op zijn minst de basiscapaciteit behouden moet blijven, dient daarbij leidend te zijn. Dat zijn de middelen waarmee vitale belangen kunnen worden gewaarborgd. Zowel basiscapaciteit als vitaal belang zijn rekbare begrippen, waaraan in het politieke proces invulling moet worden gegeven. Vast staat dat de verdediging van het eigen grondgebied en wateren centraal staat, ook nog altijd in de huidige tijd waarin meer nadruk is komen te liggen op crisisbeheersing en het bevorderen van de internationale rechtsorde.

Dat betekent niet dat Nederland daarmee onafhankelijk wordt van de steun van (grote) bondgenoten. Nederland kan in zijn eentje simpelweg weinig uitrichten tegen de concrete dreiging van een grootmacht of zelfs middelgrote macht. Zelfs als 2% van het BBP of meer zou worden uitgegeven aan defensie is dat het geval.⁶² Samenwerking is onontbeerlijk om ook een antwoord te hebben op zulke bedreigingen en om überhaupt te kunnen blijven handelen. ‘Internationale militaire samenwerking is cruciaal voor de veiligheid van Nederland’, schreef minister van Defensie Hennis in oktober 2015 in een brief naar de Tweede Kamer.⁶³ ‘Intensievere samenwerking met de ons omringende landen en in multilateraal verband levert ons land veel op. Het soevereiniteitsvraagstuk hoeft geen beletsel te vormen. Het vergroten van ons handelingsvermogen (politiek en militair) staat in dezen centraal’, stelde zij al eerder in haar nota *In het belang van Nederland*.⁶⁴ Ook in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) van juni 2013 en in de Beleidsbrief Internationale Veiligheid van november 2014 wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan militaire samenwerking tussen verschillende landen. De minister heeft gelijk als zij het belang van dergelijke samenwerkingsverbanden benadrukt. Het is daarbij wel de vraag welke mate van samenwerking – en de daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid en afhankelijkheid – acceptabel is in het licht van de soevereiniteitskwestie.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken spreekt eveneens van soevereiniteit en van handelingsvermogen in het rapport *Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen* uit 2012. In het rapport wordt eerst de constatering uit 2003 van de regering Balkenende-II aangehaald dat ‘Nederland zonder vergaande internationale samenwerking op de lange termijn geen relevante

⁶² Nederland heeft nooit alleen militair kunnen optreden en is in meer of mindere mate altijd afhankelijk geweest van bondgenoten. Door vergaande bezuinigingen op de krijgsmacht is die afhankelijkheid de laatste decennia verder toegenomen.

⁶³ Ministerie van Defensie, *Rapportage internationale militaire samenwerking*, Den Haag, 30 oktober 2015.

⁶⁴ Ministerie van Defensie, *In het belang van Nederland*, Den Haag, 2013.

en betaalbare krijgsmacht in stand kan houden.⁶⁵ De AIV stelt vervolgens dat de urgentie van meer internationale samenwerking sindsdien nog verder is toegenomen.⁶⁶

Hoewel de Adviesraad erkent dat met name de kwestie van soevereiniteit bij internationale militaire samenwerking vaak wordt gezien als obstakel, moeten beide volgens de auteurs van het rapport niet als tegenpolen worden gezien. De raad ontdoet het soevereiniteitsbegrip vervolgens van zijn klassieke, strikt-juridische betekenis, waarin de nadruk op autonome beschikkingsmacht ligt. In plaats daarvan introduceert het een 'hedendaagse' interpretatie die volgens de raad beter past in een 'tijdperk van mondialisering'.⁶⁷ De Amerikaanse jurist en politicoloog Anne-Marie Slaughter volgend, stelt de AIV dat de 'nieuwe soevereiniteit' wordt bepaald door de capaciteit van een staat om effectief samen te werken in internationale fora en met gezag te participeren in internationale netwerken.⁶⁸ 'De AIV meent dat de moderne interpretatie van het begrip soevereiniteit gehanteerd moet worden en hieruit volgt dat veiligheid en soevereiniteit gediend zijn bij een krijgsmacht die effectief kan samenwerken in Europees en breder internationaal verband. [...] als soevereiniteit wordt opgevat als het 'vermogen te handelen', is internationale samenwerking onontbeerlijk. [...] verdieping van de internationale samenwerking van de krijgsmacht moet leiden tot verhoogde gezamenlijke militaire effectiviteit die juist onze veiligheid en soevereiniteit ten goede komt.'⁶⁹

Uiteindelijk trekt de Adviesraad zelfs de conclusie dat op deze manier bekeken 'het belang van gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter [is] dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit'.⁷⁰ Het idee is hier dat het handelingsvermogen van Nederland als afzonderlijke lidstaat in de praktijk (vaak) zo beperkt is, dat het vergroten daarvan door internationaal samen te werken zwaarder weegt – of zou moeten wegen – dan het opgeven van beschikkingsmacht, autonomie en 'ongedeelde' nationale soevereiniteit. Sterker,

⁶⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 7.

⁶⁶ Ibidem, pp. 7 en 8.

⁶⁷ In dat kader stelt de AIV: 'Nationale staten worden in toenemende mate geconfronteerd met externe bedreigingen – zoals milieurampen, grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en digitale oorlogvoering – die zij niet alleen aankunnen, maar die een gezamenlijke aanpak vergt. Onderling overleg en collectieve verantwoordelijkheid zijn de enige manier om grensoverschrijdende bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Internationale samenwerking is daarmee geen kwestie van vrijwillige keuze, maar bittere noodzaak en de enige manier om nationale veiligheid te waarborgen en nationale slagkracht te behouden. Nationale autonomie aan de ene kant en het vermogen om handelend op te treden aan de andere kant, staan tegenwoordig met elkaar op gespannen voet. Door koste wat kost vast te willen houden aan – inmiddels fictieve – autonome beschikkingsmacht, riskeert de nationale staat het verlies van invloed, effectiviteit en uiteindelijk ook medebeslissingsrecht in internationale verbanden.' (p. 11).

⁶⁸ Ibidem, pp. 11 en 12.

⁶⁹ Ibidem, pp. 9 en 12.

⁷⁰ Ibidem.

de AIV ziet intensievere samenwerking als enige optie om een ‘gedeelde’ vorm van soevereiniteit te kunnen behouden. Deze visie van de AIV biedt een mooi uitgangspunt om een liberaal kader voor dit thema te schetsen.

Een aantal punten is daarbij in het bijzonder van belang. Ten eerste de conceptuele zuiverheid die wordt gehanteerd als men het over soevereiniteit heeft. De AIV spreekt van ‘gedeelde’ soevereiniteit. Wat daarmee precies wordt bedoeld is niet geheel duidelijk. Uit de uitspraken van de Adviesraad valt op te maken dat Nederland, om handelingsvermogen te behouden, zich beter kan richten op de integriteit van het Europese grondgebied, die dan door samen te werken met de andere lidstaten wordt verdedigd. Anders gezegd, Nederland is gediend bij militaire samenwerking, gericht op het verdedigen van de Europese soevereiniteit die lidstaten met zijn allen ‘delen’. Gedeelde soevereiniteit is echter, zoals beschreven in hoofdstuk 2, een *contradictio in terminis*. Het onderscheid dat de Adviesraad maakt tussen ‘gedeelde’ en ‘ongedeelde’ soevereiniteit bestaat niet. ‘De essentie van soevereiniteit is namelijk niet deelbaar: je bent soeverein of je bent het niet,’ werd gesteld in hoofdstuk 2. Als lidstaten samenwerken om de Europese soevereiniteit te waarborgen is de soevereiniteit feitelijk overgeheveld van nationaal naar Europees niveau. De nationale soevereiniteit van de afzonderlijke lidstaten is dan niet gedeeld, maar teniet gedaan. Het kan een bewuste keuze zijn om de Europese soevereiniteit boven de nationale soevereiniteit te plaatsen, waarbij dan wederom sprake moet zijn van een politieke Unie met de overdacht van bevoegdheden die daarbij hoort. Daarover moet men, in dit geval de AIV, dan wel helder zijn. Spreken over gedeelde soevereiniteit, alsof nationale soevereiniteit gecombineerd zou kunnen worden met Europese soevereiniteit, vertroebelt het debat over dit thema. De AIV zou ook een optelsom van de soevereiniteit van elk van de lidstaten kunnen bedoelen, waarbij door samen te werken de soevereiniteit van elk van de lidstaten beschermd wordt. Dan is er echter geen sprake van het ‘delen’ van soevereiniteit of van Europese soevereiniteit.

Ten tweede zijn de auteurs van dit geschrift het eens met de AIV dat verdere internationale defensiesamenwerking, zowel binnen NAVO-verband als tussen Europese landen onderling, mogelijk en wenselijk is om het handelingsvermogen te vergroten. Het voert te ver om in dit geschrift uit te weiden over de specifieke invulling van samenwerkingsinitiatieven. Aan samenwerking kan op veel verschillende manieren invulling worden gegeven. In de eerste plaats valt te denken aan gezamenlijke inkoop, ontwikkeling, onderhoud en training. Het NAVO-bondgenootschap, maar ook initiatieven als BeNeSam en de JEF tonen aan dat veel winst valt te behalen door op die wijze samen te werken, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de zeggenschap over eigen capaciteiten. De stap daarboven, operationele samenwerking en integratie, brengt zoals gezegd meer risico’s met zich mee. Die risico’s kunnen deels worden opgevangen door heldere afspraken te maken over de commandostructuur, zodanig dat het laatste woord over eigen eenheden altijd bij de participerende landen zelf ligt. Het is bij dergelijke initiatieven een kwestie van het afwegen van voor- en nadelen van

samenwerking. Samenwerking met landen die overeenkomsten vertonen wat betreft omvang, (militaire) cultuur, historie en visie/strategie zal in de praktijk soepeler verlopen en verdient de voorkeur. Een opgebouwde vertrouwensrelatie is daarbij essentieel: bottom-up initiatieven waarbij landen elkaar zelf opzoeken om samen te werken, hebben een grotere kans op succes. Nationale regeringen moeten de primaire motor achter militaire samenwerking zijn; niet de EU-instellingen.

Ten derde – en hier wordt enigszins afgeweken van de lijn van de AIV – zitten er vanuit het oogpunt van soevereiniteit duidelijke grenzen aan internationale samenwerking. Beschikkingsmacht en externe soevereiniteit dienen – ook gezien de conclusies uit hoofdstuk 3 – blijvend bij de afzonderlijke lidstaten te berusten. Er werd hierboven al gesteld dat Nederland een krijgsmacht in stand moet houden die blijft beschikken over een basiscapaciteit. Daarop doorredenerend dient samenwerking zo te worden vormgegeven dat de beschikkingsmacht over die basiscapaciteit behouden blijft. Initiatieven waarbij integratie zo ver reikt dat beperkingen ontstaan met betrekking tot de vrije beschikking over die capaciteiten dienen (zoveel mogelijk) te worden vermeden.⁷¹ Ook wanneer het min of meer gelijkgestemde partnerlanden betreft. Voor rol- en taakspecialisatie geldt zeker dat het een brug te ver is. Er is daarbij ontegenzeggelijk sprake van aantasting van de beschikkingsmacht en er ontstaat vergaande afhankelijkheid en kwetsbaarheid. In het uiterste geval kan dat gevolgen hebben voor de (interne en externe) soevereiniteit van landen.

Bovendien geldt ook hier dat samenwerking vrijwillig moet zijn en dat staten vrijelijk kunnen in- en uittreden. Dat maakt de kwestie delicaat. Militaire samenwerking is iets anders dan het goedkeuren van verdragen en sterke samenwerkingsverbanden vallen of staan met vertrouwen en het nakomen van gemaakte afspraken. Nederland moet er daarom op letten zich niet te committeren aan afspraken waarbij de zeggenschap over inzet verloren kan gaan. Het principe van volkssoevereiniteit komt in de knel wanneer landen zelf niet langer volledige zeggenschap hebben over de inzet van strijdkrachten. Het nationale parlement moet democratische controle kunnen blijven uitoefenen over de inzet van troepen. Anders geformuleerd, de minister van Defensie moet zich altijd in een zodanige positie bevinden dat zij of hij door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen.

Kortom, de keuze tussen het behouden van beschikkingsmacht *of* intensievere samenwerking is niet altijd aan de orde. Ook in een veranderende wereld waarin afhankelijkheid intensiveert kunnen staten nog altijd toewerken naar een situatie waarin beide gecombineerd worden, zonder één van de twee overboord te gooien. Samenwerking is geen kwestie van alles of niets. Er bestaat nog heel veel ruimte om samenwerking te intensiveren zonder te tornen aan beschikkingsmacht over de eigen strijdkrachten of de externe soevereiniteit van NAVO- of EU-lidstaten

⁷¹ In ieder geval zolang de externe soevereiniteit en de veiligheid van burgers niet dermate groot gevaar lopen dat het opgeven van die vrije beschikking de laatste optie is.

op het spel te zetten.⁷²

Ten slotte dient te worden benadrukt dat intensievere samenwerking geen oplossing is voor het opvangen van bezuinigingen. Anders gezegd, samenwerking mag niet in de plaats worden gesteld van serieuze investeringen in de krijgsmacht. Staten moeten zelf voldoende investeren in het behouden van ten minste een basiscapaciteit en het beschermen van de soevereine status. De wil om daarin te investeren is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor ieder land afzonderlijk.

Ook om effectief te kunnen samenwerken en een aantrekkelijke partner te zijn zal blijvend moeten worden geïnvesteerd. Zoals werd gesteld in een opiniestuk in het *Reformatorisch Dagblad*: ‘resultaten worden pas op middellange termijn zichtbaar [en] Europese militaire samenwerking is dan ook geen kortetermijnoplossing of wondermiddel voor het beperken van de gevolgen van de huidige bezuinigingen.’⁷³ De voormalige minister van Defensie, Hans Hillen, gaf in 2012 zelfs aan dat (verdere) bezuinigingen op de krijgsmacht internationale samenwerking juist in gevaar zou brengen.⁷⁴ Hennis sprak op een bijeenkomst over internationale samenwerking in april 2014 over ‘meer voor hetzelfde geld, niet meer voor minder.’ Door een robuuste eigen krijgsmacht te hebben en te onderhouden kan de keuze om samenwerking te intensiveren op eigen gronden en kracht worden gemaakt. Op die wijze kan ook effectief invulling worden gegeven aan het idee dat internationale defensiesamenwerking moet uitgaan van het principe van vrijwilligheid. De recente trendbreuk, waarbij voorzichtig meer geld voor defensie beschikbaar is gekomen, is wat dat betreft positief te noemen.

4.4 Conclusie

Soevereiniteit, het hebben van een eigen krijgsmacht en internationale defensiesamenwerking staan allemaal met elkaar in verbinding. Een land kan soeverein zijn en blijven zonder krijgsmacht te hebben en het wel hebben van een krijgsmacht is geen garantie voor het behoud van de soevereine status. Tegelijkertijd is het kunnen beschikken over geweldsmiddelen wel belangrijk voor het hebben en behouden van feitelijke controle en het kunnen doorzetten en handhaven van de soevereine status als de situatie daarom vraagt. Het toont bovendien de wil om de soevereine status te verdedigen. Vanuit liberaal perspectief – waarbij het leveren van veiligheid een kerntaak van de staat is – is dat van fundamenteel belang.

⁷² De AIV erkent dat ook wel. Zo stelt de Adviesraad: ‘De AIV beseft overigens dat zolang de verantwoordelijkheid voor defensie primair een nationale aangelegenheid blijft, er ‘rode lijnen’ zijn ten aanzien van de mate waarin men de Europese defensie kan rationaliseren en verbeteren.’ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking*, p. 47.

⁷³ W. Hagemeijer, ‘Samenwerking geen wondermiddel tegen bezuinigingen defensie’, *Reformatorisch Dagblad*, 19 september 2011.

⁷⁴ “Bezuiniging op Defensie brengt internationale samenwerking in gevaar”, *de Volkskrant*, 31 augustus 2012.

In dit hoofdstuk werd aangehaald dat minister Hennis vindt dat intensieve(re) samenwerking en het soevereiniteitsvraagstuk niet met elkaar op gespannen voet staan. Dat is correct. Ook internationale defensiesamenwerking leidt niet automatisch tot verlies van de soevereine status, zelfs niet bij de meest vergaande vormen. Samenwerking kan zelfs nodig zijn om de externe soevereiniteit effectief te kunnen borgen en in de praktijk bestaan de nodige voorbeelden waaruit blijkt dat samenwerken grote voordelen kan bieden. Intensievere samenwerking en het behouden van beschikkingsmacht over de eigen capaciteit kunnen dan ook prima samengaan. Er bestaat nog heel veel ruimte om samenwerking te intensiveren.

Vanuit het oogpunt van de soevereiniteitskwestie zitten er wel grenzen aan hoever men kan gaan met internationale defensiesamenwerking. Initiatieven waarbij integratie zo ver reikt dat de beschikkingsmacht of de externe soevereiniteit van NAVO- of EU-lidstaten in het geding komen, dienen te worden vermeden. Dat geldt in het bijzonder voor rol- en taakspecialisatie, waarbij de mate van afhankelijkheid en kwetsbaarheid al snel onaanvaardbaar groot wordt. De conclusie van de AIV dat het belang van gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter is dan dat van de 'ongedeelde' nationale soevereiniteit onderschrijven de auteurs van dit geschrift dan ook niet.

Gebeurtenissen die de nationale soevereiniteit van staten compromitteren, kunnen zich te allen tijde voordoen. Staten hebben een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat zij zichzelf en hun burgers kunnen verdedigen – zonder dat sprake hoeft te zijn van volledige zelfredzaamheid op dat terrein. Ook Nederland zal blijvend moeten investeren in de krijgsmacht. Enerzijds om te voorkomen dat onze kwetsbaarheid en militaire afhankelijkheid van derden (nog) verder toeneemt. Anderzijds om überhaupt zelf te kunnen leveren bij internationale samenwerking. Door het beschikken over een robuuste krijgsmacht zal Nederland heel veel nog steeds niet alleen af kunnen. Het biedt echter wel wisselgeld en speelruimte die nodig zijn bij het nemen van beslissingen op eigen gronden.

V. (On)schendbare soevereiniteit?

Liberalisme & militaire interventie

5.1 Inleiding

Wie de afgelopen jaren het wereldnieuws heeft gevolgd – ook al is het slechts met een schuin oog – is ongetwijfeld geconfronteerd met de gruwelijkheden die zich afspeelden in Syrië en Irak. Nadat vreedzame protesten voor democratisering op niets uitliepen, escaleerde de situatie tot een bloedige burgeroorlog waarbij rebellen de wapens opnamen tegen het regime van president Assad. Voordat Islamitische Staat – een zeer radicale islamitische groepering – delen van het land onder controle kreeg en de dreiging ging vormen die het nu is, gingen stemmen op om militair in te grijpen tegen Assad. Het geluid om tot actie over te gaan werd nog luider toen chemische wapens werden gebruikt en burgers als het gevolg daarvan een gruwelijke dood stierven. Assad was bezig moedwillig de rechten van zijn eigen, weerloze burgers zo ernstig te schenden dat militair ingrijpen tegen zijn regime gerechtvaardigd was, zo luidde het argument. In het geval van Syrië kwamen militaire acties tegen het regime uiteindelijk niet van de grond. Dat lag anders in Libië, waar Khadaffi in 2011 het veld moest ruimen na militaire acties door de NAVO. Directe aanleiding voor het ingrijpen was de vrees voor een belegering of zuivering van de stad Benghazi door Khadaffi en als gevolg daarvan een bloedbad onder Libische burgers.

Beide voorbeelden roepen de vraag op of de soevereiniteit van staten aan voorwaarden is gebonden. In de vorige hoofdstukken wordt gesproken over exclusiviteit van gezag alsof dat, op de territoriale beperking na, een onaantastbaar iets zou zijn. Klopt dat of gelden voor het interne handelen van staten bepaalde normen waarvan een succesvol beroep op soevereiniteit afhangt? Anders gezegd, kan een regering van een staat de exclusiviteit van gezag en daarmee de bescherming van een soevereine status onder bepaalde omstandigheden verliezen?

In het geval van Libië werd met militair geweld ingegrepen tegen Khadaffi. In het licht van dergelijke gebeurtenissen komt de terechte vraag op of staten daar vanuit het perspectief van soevereiniteit wel toe bevoegd zijn. Zijn er omstandigheden te bedenken waaronder het principe van non-interventie en het geweldsverbod van artikel 2, lid 4 van het VN-Handvest vervallen en daarmee ook de beperking op de soevereiniteit van de interveniërende staat, ten koste van de soevereiniteit van de staat waarin geïntervenieerd wordt? Kan dat zo ver gaan dat er een verantwoordelijkheid of zelfs plicht om in te grijpen, een zogenoemd *responsibility to protect* (R2P), ontstaat? Als die vraag vervolgens positief wordt beantwoord, wat zijn dan de voorwaarden daarvoor en wie mag gezaghebbend

bepalen of aan die voorwaarden is voldaan?¹ Welke rol speelt volkssoevereiniteit bij de relativering van de externe soevereiniteit van de staat waarin wordt geïntervenieerd? Is die externe soevereiniteit ervan afhankelijk of het zittende regime gelegitimeerd is via de volkssoevereiniteit? Hoe verhoudt volkssoevereiniteit zich tot het gezag dat de interveniërende staat (eventueel) over het grondgebied van de staat waarin geïntervenieerd wordt uitoefent? Dat gezag wordt immers niet door de bevolking gelegitimeerd. Dient de interveniërende staat daar rekening mee te houden? En hoe denken liberalen over dit alles? Die vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

In paragraaf 5.2 zullen de concepten van non-interventie, humanitaire interventie en R2P worden geïntroduceerd. In paragraaf 5.3 zal vervolgens vanuit liberaal perspectief naar de kwestie worden gekeken. In de vierde en laatste paragraaf staat een toetsingskader voor humanitaire interventie centraal. De hierboven gestelde vragen zullen daarbij worden beantwoord.

5.2 Soevereiniteit, non-interventie, humanitaire interventie & R2P

Staten genieten in de moderne internationale orde een soevereine status (zie hoofdstuk 2). Dat betekent onder andere dat de politieke gemeenschap van burgers in die staten zelf bepalen hoe vorm wordt gegeven aan de interne organisatie van macht. Staten zijn autonome en onafhankelijke entiteiten binnen de internationale orde. Zij zijn niet ondergeschikt aan een hoger gezag en hebben het recht gevrijwaard te blijven van externe bemoeienis. In feite komt het erop neer dat staten elkaar de les niet kunnen lezen: wat een staat binnen de eigen grenzen doet en laat is aan die staat zelf en aan niets of niemand anders. In principe zijn er geen uitzonderingen op dat uitgangspunt. In strikte zin betekent dat zelfs dat statelijke soevereiniteit als schild kan worden gehanteerd om wat binnen de eigen landsgrenzen gebeurt af te scherm.

Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog werd het principe van de staat als primaire actor op het wereldtoneel onderschreven in het Handvest van de Verenigde Naties.² In datzelfde Handvest verbood de statengemeenschap eveneens de dreiging of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van staten (artikel 4-2).³ Staten behielden dus – in ieder geval in juridische zin – hun gelijke, soevereine status ten opzichte van elkaar. Wel was na de Tweede Wereldoorlog sprake van een verdere borging van militaire

¹ Bij die voorwaarden speelt een zeer fundamentele vraag over de aard van de internationale (rechts)orde. Is die voluntaristisch/positivistisch?: de verplichtingen van een staat berusten dan op vrijwillig aangegane verbintenissen. Of is de internationale orde een waardengemeenschap waarbinnen voor staten – ook ten aanzien van hun interne aangelegenheden – normen gelden zonder dat ze daarmee hebben ingestemd?

² E. Gilligan, 'Redefining Humanitarian Intervention: The Historical Challenge of R2P', *Journal of Human Rights*, 2013, nr. 21, p. 23.

³ K.S. Kumar, 'State Sovereignty to Sovereignty of Individuals: Evolution of R2P', *Strategic Analysis*, 2011, nr. 6, p. 966.

interventie in het internationale recht.⁴ Verschillende verdragen verboden naast de hierboven genoemde zaken ook genocide en misdaden tegen de mensheid. Er was sprake van een verhoogde aandacht voor mensenrechten, maar het internationale systeem tijdens de Koude Oorlog bleef interventies ter bescherming daarvan in de weg staan.

Onder invloed van grove mensenrechtenschendingen en genocide, onder andere in Rwanda (1994) en Srebrenica (1995), en vanwege de opkomst van de mensenrechtenideologie, heeft het denken over de relatie tussen soevereiniteit, zelfbeschikking en non-interventie de afgelopen twee decennia een versnelde ontwikkeling en tegelijkertijd verschuiving doorgemaakt. Was het daadwerkelijk zo dat staten zich niet in elkaars interne aangelegenheden mogen mengen, ook als dat betekent dat die passiviteit resulteert in het aanhouden van grove mensenrechtenschendingen of zelfs volkerenmoord? Rwanda en Srebrenica worden door velen gezien als gruwelijke voorbeelden van hoe het falen van de internationale gemeenschap om in te grijpen kan uitpakken. Zeker in liberale, democratische staten werd de roep sterker om het oude paradigma van non-interventie te transformeren, waarbij meer ruimte zou moeten ontstaan voor de bescherming van mensenrechten.⁵ Dat zou zelfs zo ver kunnen gaan dat ingrijpen in de meest extreme situaties mogelijk zou moeten zijn zonder mandaat van de

⁴ Ver daarvoor was wel over het onderwerp geschreven. Voor zover Grotius interventie toestond was hij daarin niet het eerste of origineel in zijn argumentatie (zie bijvoorbeeld Bodin & Gentili). Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw nam het aantal (wetenschappelijke) publicaties over het thema toe. Ook hadden de interventies in Griekenland door Engeland, Frankrijk en Rusland van 1827, in Syrië door Frankrijk van 1860 en vooral in Cuba door de Verenigde Staten (tegen de Spanjaarden) in 1898 kenmerken van een humanitaire interventie. Zie: J. Hoffmann & A. Nollkaemper (eds.), *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, 2012, pp. 48-53. Zie ook: G. Bass, *Freedom's Battle. The Origin of Humanitarian Intervention*; B. Simms & D. Trim (red.), *Humanitarian Intervention. A History*; S. Recchia & J. Welsh (red.), *Just and Unjust Military Intervention European Thinkers from Victoria to Mill*; R. Kubben, 'We should not stand beside' ... International legal doctrine on domestic revolts and foreign intervention throughout the early stages of the Dutch Revolt', in: P. Brood & R. Kubben (red.), *The Act of Abjuration. Inspired and Inspirational*, Den Haag-Nijmegen, 2011, pp. 119-153.

⁵ A.J. Bellamy & N. J. Wheeler, 'Humanitarian Intervention in World Politics', in: J. Baylis e.a.: *The Globalization of World Politics*, New York, 2011, p. 512.

Veiligheidsraad, hetgeen bekend kwam te staan als humanitaire interventie.⁶ Het idee dat het rechtvaardig zou zijn om in dergelijke situaties in te grijpen was terug van weggeweest. Het gebruik van geweld (bij uitzondering) buiten de Veiligheidsraad om werd langzamerhand steeds meer gezien als legitieme mogelijkheid.⁷

In de jaren negentig van de vorige eeuw was er sprake van militaire interventies in onder andere Somalië, Joegoslavië, Sierra Leone, Haïti en Oost-Timor. Hoewel bepaalde staten – voornamelijk Rusland, China en India – zich uiterst ongemakkelijk voelden met deze ontwikkeling, zagen ook zij in dat in sommige gevallen van genocide of ernstige mensenrechtenschendingen een humanitaire interventie, nadrukkelijk wel met goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad, gerechtvaardigd was.⁸ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de VN-Veiligheidsraad voornamelijk mandaten tot interventie verleende in het geval van ‘falende’ of ‘fragiele’ staten met zwak overheidsgezag en interne instabiliteit.⁹ Bovendien stonden er in veel van die gevallen voor de eigenlijke tegenstanders van ingrijpen geen zwaarwegende belangen op het spel. Hoewel het denken over humanitaire interventie een opleving kende, was (en is) de VN-Veiligheidsraad er (nog altijd) zeer huiverig voor om de soevereiniteit van functionerende staten te schenden. De moderne internationale orde veronderstelt wederkerigheid. Gecombineerd met precedentwerking wordt bij interventies een deur geopend waarvan staten niet weten of en wanneer die een keer in het eigen gezicht verder openslaat. Over het algemeen wordt daarom nog altijd erg terughoudend met interventies omgegaan en de toepassing ervan als uitzondering beschouwd. Daarmee wordt in wezen ook de normaliteit van soevereiniteit benadrukt.

Toch blijkt uit bovenstaande dat er langzamerhand een beweging is ontstaan (of is teruggekeerd) waarbij soevereiniteit niet onlosmakelijk vast lijkt te staan. Als genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid tot interventie kunnen leiden, kan soevereiniteit blijkbaar niet

⁶ ‘De strikte definitie van humanitaire interventie luidt:
 ‘De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territorium van een andere staat:
 a. met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;
 b. zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.’

Bron: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, Den Haag, 2000.

⁷ K. Manusama, ‘De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat’, *Ars Aequi*, juni 2015, pp. 463-469.

⁸ Bellamy & Wheeler, ‘Humanitarian Intervention in World Politics’, p. 516.

⁹ Naast externe en volkssoevereiniteit blijkt interne soevereiniteit dus ook een rol te spelen bij het denken over militaire interventies: of, beter, het ontbreken daarvan.

per definitie worden gehanteerd om wat binnen de staatsgrenzen gebeurt af te schermen. Er moeten dan normen gelden voor het interne handelen van een staat, waarvan een succesvol beroep op soevereiniteit afhangt. Als een regering tekortschiet in de verantwoordelijkheid haar burgers te beschermen of die verantwoordelijk moedwillig naast zich neerlegt, zou het mogelijk moeten zijn om te interveniëren, zo nodig militair. Anders gezegd, de claim op de soevereine status en het recht gevrijwaard te blijven van inmenging van buitenaf kunnen bij uitzondering komen te vervallen als een regering – al dan niet bewust – niet aan die normen voldoet. De volgende vraag is dan welke normen dat zouden moeten zijn.

In 1999 initieerde de NAVO een militaire interventie in Kosovo. De interventie werd gebaseerd op humanitaire gronden, maar kreeg niet het fiat van de VN-Veiligheidsraad. Er was grote angst dat dit zou leiden tot een nieuw precedent van militair interveniëren door de Westerse mogendheden. Vanaf dat moment is interventie op humanitaire gronden en zonder groen licht van de Veiligheidsraad een betwist onderwerp in het volkenrecht. ‘Sindsdien rijst periodiek de vraag of er inmiddels een gewoonterrechtelijk recht op humanitaire interventies is ontstaan, of zou moeten worden geaccepteerd. Met andere woorden, zou er naast autorisatie van de Veiligheidsraad en het recht op zelfverdediging nog een derde uitzondering op het geweldsverbod van artikel 2(4) worden geaccepteerd?’, stelt Kenneth Manusama (coauteur van dit geschrift en docent internationaal recht) de vraag.¹⁰

In een poging consensus te creëren en duidelijkheid te scheppen kwam de Canadese regering met het initiatief om de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) op te richten.¹¹ De ICISS kwam vervolgens in 2001 met een rapport waarin werd beargumenteerd dat soevereiniteit niet langer gezien zou moeten worden als (alleen) ‘controle’, maar als ‘verantwoordelijkheid’ (*responsibility*). ‘Sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states’, aldus de auteurs van het rapport.¹² Onder deze definitie is nationale soevereiniteit een privilege dat door verantwoordelijk overheidsbeleid verdiend en behouden moet worden. Het is dus geen onaantastbaar en onvervreemdbaar recht: indien een regering faalt in zijn verantwoordelijkheden ten opzichte van de bevolking, waarvan het garanderen van veiligheid één van de belangrijkste is, dan verliest die regering de onschendbaarheid van zijn soevereiniteit tot een (nieuwe) verantwoordelijke regering de taken (wel) effectief kan overnemen.¹³ De staat is in deze visie een

¹⁰ Manusama, ‘De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat’.

¹¹ Gilligan, ‘Redefining Humanitarian Intervention’, p. 22.

¹² International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, 2001.

¹³ M. Steinberg, ‘Reforming the notion of national sovereignty by external intervention’, *Defense & Security Analysis*, 2013, nr. 1, p. 73.

middel en geen doel op zich. Het ICISS ging echter verder dan interveniëren ‘slechts’ in bepaalde uitzonderingssituaties toe te staan. In het citaat hierboven wordt gesproken van een ‘verantwoordelijkheid’. Die verantwoordelijkheid – om burgers te beschermen – rust in eerste instantie bij de regering van de staat waarin die burgers leven. Als die regering verzuimt aan die verantwoordelijkheid gehoor te geven, of de rechten van burgers zelfs actief op grove wijze schendt, verschuift de verantwoordelijkheid naar andere staten. Volgens de ICISS is het dan dus een verantwoordelijkheid of zelfs plicht om iets aan die situatie te doen.¹⁴

Wanneer verzuimt een staat zijn verantwoordelijk te nemen en kunnen andere staten, wanneer het zover is, binnentrekken en de orde herstellen? Het ICISS-rapport noemt enkele criteria waaraan moet worden voldaan voordat van ingrijpen sprake kan zijn. Er moet volgens de commissie sprake zijn van een uitzonderingssituatie (genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid); er moeten voorzorgsmaatregelen worden getroffen (de juiste intentie, laatste toevlucht, proportionele middelen, redelijke kans op succes); er moet toestemming gegeven worden door de juiste autoriteit (mandaat via de VN-Veiligheidsraad en als dat niet werkt via de Algemene Vergadering); en er moeten operationele principes worden nageleefd (waaronder het stellen van duidelijke doelen, het beschermen van de bevolking als doel nemen en daar niet aan voorbij gaan en het naleven van passende *rules of engagement*). Als aan die voorwaarden wordt voldaan zou de soevereiniteit van een staat geschonden mogen worden volgens het ICISS. In bijlage 6 staat een uitgewerkt overzicht van de voorwaarden.

Het ICISS-rapport kon niet rekenen op de beoogde, breed gedragen consensus. Kritiek kwam uit verschillende hoeken. Landen als Cuba, Pakistan, Algerije, Iran, Zimbabwe, en Venezuela – aangesloten bij de *Non-Alignment Movement* (NAM) – interpreteerden het rapport als een ‘koloniale exercitie’.¹⁵ Zij – niet toevallig allemaal staten met een dubieuze reputatie wat betreft democratisch gehalte en het naleven van mensenrechten – wilden absoluut niet dat de macht van internationale instituties om zich met interne aangelegenheden te bemoeien zou toenemen. Hieruit blijkt dat soevereiniteit inderdaad gebruikt kan worden als schild waarachter dictatoriale regimes zich kunnen verschuilen. Andere, machtigere staten, waaronder Rusland, China, en India, waren niet principieel tegen interventies bij grote humanitaire crises, maar stonden tegelijkertijd wel sceptisch tegenover het R2P-beginsel dat gebruikt zou kunnen worden als een voorwendsel voor unilateraal optreden ter bevordering van eigen belangen. De

¹⁴ Dat kan overigens meer dan alleen militair ingrijpen zijn, waarop bij humanitaire interventie primair wel wordt gedoeld. Met R2P worden zowel preventie, reactie als wederopbouw bedoeld en daaronder vallen ook diplomatie en dwangmaatregelen (zoals economische sancties). In dit geschrift zal primair geconcentreerd worden op de militaire component.

¹⁵ Gilligan, ‘Redefining Humanitarian Intervention’ p. 22.

invasie van Irak in 2003 versterkte dat gevoel.¹⁶ Desondanks werd het ICISS-rapport tijdens de *World Summit* van 2005 in gematigde vorm aangenomen en in 2006 bekrachtigd door de VN-Veiligheidsraad met Resolutie 1674. Dit kan – in ieder geval op papier – worden gezien als een verschuiving in de wijze waarop tegen (de onschendbaarheid van) soevereiniteit wordt aangekeken.

Het vraagstuk over de juiste autoriteit om te bepalen of interventie is toegestaan blijft ook met het toetsingskader van het ICISS als hulpmiddel een lastige kwestie. Dat is ook precies waarom Hobbes (zie hoofdstuk 2) een soeverein nodig acht. De soeverein heeft het laatste woord om gezaghebbend te bepalen welke interpretatie geldend is. De internationale orde is echter anarchistisch, omdat er geen instantie is die een dergelijk gezaghebbend oordeel kan vellen. Daaruit kan men verschillende conclusies trekken. Ten eerste dat verschil van interpretatie dus onvermijdelijk en onoplosbaar is en dat daarmee nooit sprake zal zijn van een situatie waarin legitiem vastgesteld wordt dat aan de voorwaarden voor interventie is voldaan. Men kan er ook uit concluderen (zoals Vattel doet) dat elke staat rechter over zijn eigen verplichtingen is – oftewel zelf mag interpreteren en dus ook eenzijdig mag handelen. Dat zou van de uitzonderingssituatie waarop wordt gedomd in het denken over humanitaire interventie en R2P weinig overlaten. Ten slotte kan men concluderen dat er blijkbaar een orgaan nodig is c.q. procedures nodig zijn om tot een gezamenlijke, gedeelde, of in elk geval op een breed draagvlak berustende interpretatie te komen.

In het ICISS-rapport is voor die laatste optie gekozen: daarin blijft het in principe aan de VN-Veiligheidsraad om toestemming te verlenen aan militaire interventies. Met resolutie 1674 zou het voor staten als Rusland en China wel moeilijker moeten worden om hun veto willekeurig te gebruiken. Een veto mag binnen de R2P-gedachte niet worden ingezet als er geen vitale belangen van de vijf staten in de Veiligheidsraad op het spel staan. Als dat toch gebeurt, zou volgens het ICISS-rapport de kwestie moeten worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de VN, eventueel in samenspraak met betrokken regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga. Ook dan blijft echter de vraag staan wie bepaalt of er al dan niet vitale belangen op het spel staan. Als de vijf landen met een veto daar in volharden zal daartegen in de praktijk weinig in te brengen zijn. Tot op heden is er met uitzondering van de humanitaire interventie in Libië geen enkel voorbeeld geweest van een door de VN-Veiligheidsraad geautoriseerde interventie in een functionerende soevereine staat.¹⁷

In de *World Summit Outcome* van 2005 werd minder ver gegaan dan in het ICISS-rapport. Volgens dat document is een resolutie van de VN-Veiligheidsraad nog altijd onomwonden nodig indien staten militair willen interveniëren. Ook in Nederland wordt een Veiligheidsraadresolutie over het algemeen genomen nog

¹⁶ A.J. Bellamy, 'Realizing the Responsibility to Protect', *International Studies Perspectives*, 2009, p. 113.

¹⁷ L. Glanville, 'Darfur and the responsibilities of sovereignty', *The International Journal of Human Rights*, 2011, nr. 3, p. 463.

altijd als heilig beschouwd. Hoewel er sprake is geweest van een ‘evolutie’ in het denken over militaire interventies voor humanitaire redenen, wordt sinds het rapport van de commissie-Davids (wederom) regelmatig in de reflex geschoten toestemming van de Veiligheidsraad als harde voorwaarde te stellen – ook wel ‘het syndroom van Davids’ genoemd.¹⁸

5.3 Militaire interventie & liberalisme

Nu humanitaire interventie en R2P als concepten zijn ingeleid, zal de aandacht verschuiven naar de liberale visie op militaire interventies en hoe die visie zich verhoudt tot het soevereiniteitsvraagstuk. Aan de hand van het hierboven beschrevene doemen er namelijk een aantal dilemma’s en vragen op. Statelijke soevereiniteit kan in strikte zin als schild worden gehanteerd om wat binnen de eigen landsgrenzen gebeurt af te screenen. Is een dergelijk strikte, compromisloze interpretatie vanuit liberaal perspectief houdbaar? Of vinden liberalen – overeenkomstig aan argumenten voor humanitaire interventie – dat inbreuk mag worden gemaakt op de exclusiviteit van gezag en daarmee de bescherming van een soevereine status onder bepaalde omstandigheden kan verliezen? Zijn andere staten in dat geval bevoegd om militair in te grijpen? Kan een militaire interventie in die gevallen alleen legitiem plaatsvinden met goedkeuring van de betrokken soevereine staat of met goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad? En heeft een regering verantwoordelijkheden jegens burgers die buiten de grenzen van de eigen staat leven, zoals het R2P-principe impliceert?

5.3.1 Gerechtvaardigde oorlog: een theoretisch dilemma

Voordat een liberaal antwoord kan worden gevonden op bovenstaande vragen keren wij eerst terug naar de politieke theorie. De theorie over rechtvaardige oorlog – *just war* – is primair een moreel-filosofische positie en geen juridische¹⁹ en bestaat uit twee delen: het *ius ad bellum*, de morele en juridische basis voor het gebruik van militair geweld (het recht om oorlog te voeren); en het *ius in bello*, de regels ten aanzien van middelen en methoden tijdens oorlog (het recht t.a.v. het handelen tijdens een oorlog).²⁰ Het eerste is primair relevant voor politici, die besluiten over de inzet van militaire middelen, terwijl het tweede vooral van toepassing is op de militair die de oorlog in de praktijk uitvecht.²¹ Voor dit

¹⁸ Manusama, ‘De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat’.

¹⁹ In de juridische benadering gaat het traditioneel veel meer om ‘war in due form’ / ‘legal war’, dat wil zeggen, een combinatie van bevoegdheid en het volgen van de juiste procedures (voorafgaande, formele oorlogsverklaring e.d.). Die juridische benadering is lange tijd (einde 17de eeuw t/m WO II of zelfs eind Koude Oorlog) dominant geweest. Het denken vanuit het moreel-filosofische perspectief lijkt weer terug op de voorgrond en concurreert daar met de juridische benadering.

²⁰ Strikt genomen ook nog het *ius post bellum* – de juridische beëindiging en afwikkeling van een oorlog. Daaraan zal in dit geschrift niet specifiek aandacht worden besteed.

²¹ T. W. McShane, ‘In Search of the Good War. Just War and Realpolitik in Our Time’, *Military Review*, september-oktober 2012, p. 10.

hoofdstuk over de voorwaarden voor militaire interventie is het *ius ad bellum* relevant.

Het denkkader van de gerechtvaardigde oorlog neemt als uitgangspunt dat het gebruik van geweld in beginsel ongeoorloofd en onrechtvaardig is.²² Er bestaan echter omstandigheden waarbij dat uitgangspunt niet geldt. In dat geval doet zich een bijzondere rechtvaardigingsgrond (*causa iustum*) voor. In zo'n geval is het gebruik van geweld gerechtvaardigd door iemand die daartoe bevoegd is (iemand die *auctoritas belli* heeft). Bovendien dient het geweld gebruikt te worden voor het juiste doel en met de juiste intentie (*recta intentio*). Daarbij hoort ook een perspectief op de situatie *post interventionem*; waartoe moet de interventie leiden?; welke condities gelden voor de eindsituatie en is interventie de beste manier om daar te komen?; zijn er onbedoelde gevolgen of negatieve effecten waartegen het beoogde doel niet opweegt?²³

De Canadese filosoof, Brian Orend, noemt in zijn werk *The Morality of War* de zes klassieke voorwaarden waaraan een rechtvaardige oorlog moet voldoen:²⁴ (1) er moet sprake zijn van een rechtvaardig doel (zelfverdediging of het beschermen van anderen tegen agressie); (2) er moet sprake zijn van een juiste intentie (bij humanitaire interventie het stoppen van het geweld tegen burgers); (3) de oorlog moet openlijk worden verklaard door een bevoegde autoriteit; (4) oorlog moet

²² De hele traditie van de rechtvaardige oorlog hangt verder sterk samen met de gedachte van een objectieve internationale rechtsorde en een discriminatoir oorlogsbegrip. Het moderne/juridische oorlogsbegrip van de 'war in due form' erkent de onoplosbare subjectiviteit van recht en onrecht in een op soevereiniteit van staten gebaseerde internationale orde en daarmee dat er niet over de materieel-ethische rechtvaardigheid van geweldgebruik geoordeeld kan worden. Vervolgens discrimineert het oorlogsrecht niet tussen de oorlogvoerende partijen. De regels van het oorlogsrecht (*ius in bello*) beschermen en beperken beide partijen gelijkelijk. Oorlog is een soort duel tussen gelijke partijen dat volgens bepaalde regels uitgevochten wordt. De rechtvaardige oorlog veronderstelt dat een van de partijen in objectieve zin het gelijk aan zijn zijde heeft; die objectiviteit refereert aan een goddelijke orde/goddelijk recht of later, in de geseculariseerde variant, aan een rationaal en universeel geldend natuurrecht. De partij die gerechtvaardigd geweld gebruikt, reageert tegen een door de andere partij aangedaan onrecht. Oorlog is veel meer een vorm van strafvervolgning en het oorlogsrecht wordt dan vaak discriminatoir. De regels van het oorlogsrecht gelden niet gelijkelijk, maar bieden vrij eenzijdig bescherming aan de partij die het recht aan zijn zijde heeft en laten die partij veel meer vrijheid van opereren, terwijl de andere partij geen recht heeft om geweld te gebruiken (aan die zijde is immers geen sprake van een rechtvaardigheidsgrond). Met andere woorden: die partij mag eigenlijk helemaal niet terugvechten, tenzij de partij die gerechtvaardigd geweld gebruikt te ver gaat in zijn reactie of niet proportioneel handelt. In dat geval ontstaat een grond voor zelfverdediging.

²³ Voor een meer volledige omschrijving van de *Just War Theory* zie onder andere M. Walzer, *Just and Unjust Wars*, New York, 1977. Voor een geschiedenis van de ontwikkeling van de theorie zie: B. Orend, *The Morality of War*, Ontario, 2006, pp. 9-27.

²⁴ De voorwaarden uit het ICISS-rapport overlappen deels met deze klassieke voorwaarden.

de laatste toevlucht zijn (er moeten geen andere opties over zijn die een oplossing kunnen bieden); (5) er moet een redelijke kans op succes zijn; (6) de inzet moet proportioneel zijn. We zullen verderop in dit hoofdstuk terugkomen op deze punten.²⁵

Ook grote liberale denkers zoals Immanuel Kant en John Stuart Mill, die niet meteen geassocieerd worden met de *Just War* theorie, hebben geschreven over wanneer oorlog – en meer specifiek een militaire interventie – volgens hen rechtvaardig kan worden genoemd. Kant distantieerde zich nadrukkelijk van de klassieke denkbeelden over rechtvaardige oorlog.²⁶ Toch bevat zijn denken punten die overeenkomen met de destijds reeds bestaande theorieën op dit terrein. Kant onderscheidde zich vooral door uitgewerkte ideeën te presenteren over rechtvaardigheid *na* oorlogen. Met andere woorden, wat rechtvaardigheid in vredesverdragen en wederopbouw van een door oorlog getroffen gemeenschap zou moeten betekenen. Ook was Kant een groot voorstander van interne regimeverandering ten behoeve van democratisering, maar hij was van mening dat diplomatieke betrokkenheid, culturele banden en vrijhandel – en niet gewapend ingrijpen – daaraan het meest effectief konden bijdragen.²⁷

Mill schreef in *On Liberty* (1859) dat mensen die de pech hadden om geregeerd te worden door een tirannieke soeverein erg zijn benadeeld. Zij hebben immers nooit de kans gehad om de deugden te ontwikkelen die benodigd zijn voor vrijheid. Toch betekent dat niet dat hij een fervent voorstander was van militair ingrijpen om die tirannieke soevereinen uit het zadel te werpen. Mill legt sterk de nadruk op de doctrine van zelfbeschikking en zelfhulp. 'It is during an arduous struggle to become free by their own efforts that these virtues have the best chance of springing up.'²⁸ Externe interventie zou naar de mening van Mill niet snel iets opleveren, behalve bij duidelijk gedefinieerde uitzonderingen.²⁹ Hoewel hij oorlog zag als zeer onwenselijk, sloot Mill militair ingrijpen dus niet bij voorbaat volledig uit. Zo sprak Mill over de Amerikaanse burgeroorlog: 'War is an ugly thing, but not the ugliest of things: the decayed and degraded state of moral and patriotic feeling which thinks that nothing is worth a war, is much worse. When a people are used as mere human instruments for firing cannon or thrusting bayonets, in the service and for the selfish purposes of a master, such war degrades a people. A war to protect other human beings against tyrannical injustice; a war to give victory to their own ideas of right and good, and which is their own war, carried

²⁵ Veel van deze punten zijn contextafhankelijk en gevoelig voor interpretatie. In de praktijk komt het deels toch neer op een *case by case* invulling van ieder punt. Zie Orend, *The Morality of War* voor dilemma's en dubbelzinnigheden die daarbij (kunnen) ontstaan.

²⁶ Orend, *The Morality of War*, p. 19.

²⁷ I. Kant, *Political Writings*, Cambridge University Press, 1991.

²⁸ Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 87.

²⁹ R. Kreide, 'Preventing Military Humanitarian Intervention? John Rawls and Jürgen Habermas on a Just Global Order', *German Law Journal*, 2009, nr. 1, p. 106.

on for an honest purpose by their free choice, — is often the means of their regeneration. A man who has nothing which he is willing to fight for, nothing which he cares more about than he does about his personal safety, is a miserable creature who has no chance of being free, unless made and kept so by the exertions of better men than himself. As long as justice and injustice have not terminated their ever-renewing fight for ascendancy in the affairs of mankind, human beings must be willing, when need is, to do battle for the one against the other.’³⁰ Mill vindt oorlog dus wel degelijk gerechtvaardigd indien de strijd het juiste doel dient: mensen beschermen of bevrijden van onderdrukking.

Een van de meest toonaangevende werken over rechtvaardige oorlog is *Just and Unjust Wars* van Michael Walzer. In zijn hoofdstuk over interventies bouwt Walzer voort op de (liberale) gedachten van Mill. Volgens Mill bevordert ingrijpen van buiten in principe nooit de zelfbeschikking of autonomie van een volk. ‘He doesn’t believe that intervention fails more often than not to serve the purposes of liberty, he believes that, given what liberty is, it necessarily fails. The (internal) freedom of a political community can be won only by the members of that community. [...] foreign forces, if it is in a brief affair, cannot shift the domestic balance of power in any decisive way towards the forces of freedom, while if it is prolonged or intermittently resumed, it will itself pose the greatest possible threat to the success of those forces. [...] As with individuals, so with sovereign states: there are things that we cannot do to them, even for their own ostensible good,’ aldus Walzer over Mill.³¹ Hieruit blijkt nogmaals dat, wanneer het om het ‘bevrijden’ van mensen gaat, interveniëren niet het antwoord is volgens Mill. En toch benadrukt ook Walzer dat binnen Mill’s visie ruimte is voor militair ingrijpen. ‘And yet the ban on boundary crossings is not absolute [...] Hence, the ban on boundary crossings is subject to unilateral suspension, specifically with reference to three sorts of cases where it does not seem to serve the purpose for which it was established:

- When a particular set of boundaries clearly contains two or more political communities, one of which is already engaged in a large-scale military struggle for independence; that is, when what is at issue is secession or national liberation;
- When the boundaries have already been crossed by the armies of a foreign power, even if the crossing has been called for by one of the parties in a civil war, that is, when what is at issue is counter-intervention; and
- When the violation of human rights within a set of boundaries is so terrible that it makes talk of community or self-determination or “arduous struggle” seem cynical and irrelevant, that is, in cases of enslavement or massacre.’³²

³⁰ J.S. Mill, ‘The Contest in America’, *Fraser’s Magazine*, februari 1862.

³¹ Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. 87-89.

³² Ibidem, pp. 89 en 90.

Het gaat dus om drie uitzonderingen waarbij volgens Mill de soevereiniteit van een staat geschonden mag worden en een militaire interventie gerechtvaardigd is: (1) staten mogen volkeren steunen die in een militaire strijd zijn verwikkeld voor afscheiding of tegen een bezetter; (2) staten mogen ingrijpen in een burgeroorlog om het evenwicht te herstellen als een andere staat één van de strijdende partijen reeds te hulp is gekomen (contra-interventie); en (3) staten mogen militair interveniëren in het geval van zeer grove mensenrechtenschendingen of genocide.

Van de drie uitzonderingen is vooral de laatste van belang voor het thema van dit hoofdstuk. Militaire interventie is, zo stelt Walzer, gerechtvaardigd wanneer het een reactie is op daden die het morele geweten van de mens shockeren. In tegenstelling tot een contra-interventie – waar het doel volgens Walzer slechts het herstellen van het lokale evenwicht is, zodat de interne partijen zelf de strijd kunnen beslissen op basis van onderlinge krachtsverhoudingen – is een humanitaire interventie wel degelijk bedoeld om een doorbraak te forceren. Er wordt opgetreden om ernstig geweld tegen burgers een halt toe te roepen. Wel moet de interventie in alle gevallen zo weinig mogelijk op een interventie lijken. Anders gezegd, het is niet de bedoeling dat de interveniërende staat eigen belangen gaat nastreven, ook niet als dat ‘slechts’ het secundaire doel is van de interventie. ‘In neither case [...] can the intervening state rightly claim any political prerogatives for itself,’ aldus Walzer.

5.3.2 Militaire interventie: een liberale visie

De conclusies van Mill bieden aanknopingspunten voor een liberale visie op dit terrein. Ondanks het ICISS-rapport en toenemende aandacht voor mensenrechten en humanitaire interventie van de afgelopen decennia, staan de principes van soevereiniteit en soevereine gelijkheid nog steeds centraal in internationale betrekkingen en internationaal recht. Ook door liberalen wordt het huidige systeem, waarbij de wereld is opgedeeld in territoriaal begrensde, soevereine staten, (over het algemeen) aanvaard.³³

Toch is een strikte, compromisloze interpretatie van het soevereiniteitsbegrip onhoudbaar vanuit liberaal perspectief. Vanuit de liberale theorie bekeken dient de regering van een staat aan bepaalde normen te voldoen om (blijvend) aanspraak te kunnen maken op de soevereine status. De exclusiviteit van gezag kan komen te vervallen wanneer (al dan niet bewust) niet aan die normen wordt voldaan. Dit heeft alles te maken met volkssoevereiniteit en het in hoofdstuk 2 beschreven sociaal contract tussen burgers en staat. Het overheidsgezag waaraan burgers zijn onderworpen komt van de burgers zelf en bestaat bij de gratie van hun instemming, zo valt in dat hoofdstuk te lezen. Vrijheid wordt niet afgestaan aan de zittende overheid. In plaats daarvan is de overheid gebonden aan een doel, waaronder het beschermen van de burgers, en geen doel in zichzelf. Schendt de

³³ J. Baljeu e.a., *Arbeidsmigratie: zegen of zorg? Een liberale kijk op EU-migratie en sociale zekerheid*, Prof.mr. B. M. TeldersStichting, 2013, Den Haag, p. 87.

overheid het verdrag met de burgers, dan is verzet gerechtvaardigd.

Tot hier gaat het nog altijd over opstand door het volk van een staat zelf. Is militaire interventie door andere staten eveneens verdedigbaar vanuit de liberale theorie? Liberalen zijn van mening dat vrijheden gepaard gaan met verantwoordelijkheden. Ook op het niveau van het collectief geldt dat volkeren het recht hebben om hun eigen lot te bepalen en ook zij moeten voor die keuze (als daarvan sprake is) de gevolgen accepteren. Ook de vrijheid die staten genieten gaat gepaard met verantwoordelijkheden. Eén daarvan is met het eigen handelen geen schade te berokkenen aan andere staten. Bij het schenden van die verantwoordelijkheid mag de gedupeerde staat uit zelfverdediging (individueel of collectief) militair geweld gebruiken. Daarover is weinig onenigheid in het internationale recht.

Een andere verantwoordelijkheid is het zorg dragen voor de (rechten van de) eigen bevolking. Bij het schenden van de tweede verantwoordelijkheid komt de vraag op of andere staten mogen ingrijpen, bijvoorbeeld wanneer een regime met zware repressie de eigen bevolking onderdrukt of structureel tekortschiet in het garanderen van veiligheid en de bevolking daar op eigen kracht niets tegen kan doen.

Vanuit liberaal perspectief is ingrijpen in dergelijke situaties inderdaad te rechtvaardigen. Bij het trekken van die conclusie is wel enige voorzichtigheid geboden. Zoals Mill stelt is het bevrijden van mensen van onderdrukking ten principale niet mogelijk via interventies van buiten. Net als bij het individu gaan liberalen ook hier uit van de eigen verantwoordelijkheid van volkeren. Hoe graag men soms ook in wil grijpen, soms kan men niets doen voor individuen of soevereine staten, ook niet als het eigenlijk voor hun eigen bestwil wel zou moeten, aldus Mill. Het gaat dus om uitzonderingssituaties. De gehanteerde voorwaarden om te interveniëren in de aangelegenheden van een andere staat en zo diens soevereiniteit te schenden dienen essentieel liberaal te zijn. Het dient te gaan om de bescherming van liberale waarden: mensenrechten, politieke vrijheid, humane behandeling en respect voor de inherente waardigheid van ieder individu. Die waarden zijn voor liberalen niet zomaar opzij te zetten met het argument dat schendingen elders plaatsvinden.

Gaat dat zover dat er ook een *verantwoordelijkheid* rust op de schouders van staten om in bepaalde gevallen in te grijpen? Anders geformuleerd, hebben overheden of staten ook een verantwoordelijkheid jegens anderen dan de eigen burgers? Verschuift de verantwoordelijkheid die een staat heeft, bij falen automatisch naar de ‘internationale gemeenschap’, waardoor interveniëren niet langer een optie of recht maar een plicht is? Dat is vanuit liberaal perspectief niet het geval. De doelgebondenheid van de staat als instrument van een burgergemeenschap om voor de eigen veiligheid en welvaart te zorgen – het doel waarmee het sociaal contract wordt aangegaan als kader voor het handelen van de staat – verzet zich daartegen. Er is vanuit liberale grondbeginselen geen sprake van een juridische of morele verplichting tot bijstand aan anderen buiten

de wil van een staat (of individu) zelf om. In een ‘liberaal’, op de autonomie van individuen of staten gebaseerd perspectief op internationale orde en volkenrecht is voor zulke harde verplichtingen geen plaats.³⁴ Het blijft uiteindelijk aan staten zelf om te bepalen of zij willen ingrijpen in een situatie. De rechtvaardiging die in uitzonderingssituaties bestaat om te interveniëren kan nooit transformeren in een plicht om dat ook daadwerkelijk te doen.

Voor liberalen bestaan er dus omstandigheden waarin het schenden van de soevereiniteit van staten door middel van militaire interventie is toegestaan, maar van een verantwoordelijkheid of plicht daartoe kan nooit sprake zijn. Daarmee is nog niet alles gezegd. Een volgende vraag is aan welke voorwaarden voldaan moet zijn voordat een interventie door liberalen legitiem kan worden geacht? Mill volgend mag het in ieder geval niet ‘slechts’ gaan om een situatie waarin mensen van onderdrukking worden bevrijd. De lat ligt hoger: er moet sprake zijn van grof geweld dat op grote schaal wordt toegepast, zoals bij massaslachtingen. Zoals Mill schrijft, moet de situatie zo nijpend zijn dat spreken over zelfbeschikking cynisch en irrelevant is geworden. Het primaire doel van de interventie – de juiste intentie – is dus het beschermen van burgers tegen dergelijke uitwassen. Uiteraard kan een interventie er wel toe leiden dat een regime uiteindelijk valt en de bevolking als gevolg daarvan wordt bevrijd. Vanuit liberaal oogpunt geniet een dergelijke uitkomst in sommige gevallen zelfs de voorkeur, omdat de verhouding tussen de verplichtingen van de regering en de rechten van het volk op die wijze volledig in balans kan worden gebracht. Maar om over te gaan tot een interventie is dus ook vanuit liberaal oogpunt meer nodig en het ten val brengen van een regime mag niet het doel van de interventie zijn.³⁵

Voor al de derde van de klassieke voorwaarden die worden gesteld aan een rechtvaardige oorlog is hier relevant: de oorlog moet worden verklaard door een bevoegde autoriteit. Wie is vanuit liberaal perspectief die bevoegde autoriteit? Eerder in dit hoofdstuk werd al gezegd dat internationaal juristen veelvuldig stellen dat autorisatie van militaire interventies door de VN-Veiligheidsraad een absolute must is. Een interventie is alleen met die goedkeuring legaal. Dezelfde visie staat geschreven in het rapport van de commissie-Davids, dat in 2010 werd gepresenteerd. Die commissie deed onderzoek naar de besluitvorming rondom het verlenen van *politieke* steun aan de Amerikaanse invasie in Irak van 2003. Sinds het uitkomen van dat rapport ‘staat het volkenrecht centraal in het buitenlands beleid en wordt in de (Nederlandse) politiek elke steun aan militaire interventies bepaald door de term ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’. Volgens die visie kan

³⁴ R. Tuck, *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford, 2001.

³⁵ Een regering geheel ten val brengen, brengt ook weer nieuwe dilemma's met zich mee, waaronder de vraag of er wel een levensvatbaar alternatief is dat vanuit liberaal oogpunt acceptabel is. Bovendien is *regime change* in de praktijk vaak een onderneming die veel ongewenste en onvoorziene neveneffecten met zich meebrengt en de situatie ook kan verergeren voor de burgers in kwestie.

alleen de VN-Veiligheidsraad toestemming geven voor gewapend ingrijpen.³⁶ Zonder dat mandaat is een interventie illegaal en dus niet mogelijk.

Legaal is echter niet hetzelfde als legitiem. De internationaalrechtelijke invulling van de concepten 'soevereiniteit' en 'adequaat mandaat' komt niet per definitie overeen met de liberale invulling daarvan. Het internationaal recht hanteert een strikte definitie van nationale soevereiniteit en laat de mogelijkheden voor inbreuken daarop volledig afhangen van instemming door de VN-Veiligheidsraad. Een dergelijk strikte invulling is voor liberalen niet (altijd) houdbaar. Wanneer liberalen militaire interventie bij wijze van uitzondering rechtvaardig achten, is sprake van een ernstige schending van de volkssoevereiniteit en de rechten van burgers. Liberalen beschouwen ingrijpen dan als rechtvaardig om die inbreuk en schendingen teniet te doen en de balans tussen regering en volk (in ieder geval deels) te herstellen. Een mandaat van de Veiligheidsraad geniet ook vanuit liberaal oogpunt de voorkeur, omdat het hebben van een resolutie de (juridische) basis voor ingrijpen versterkt en een interventie op die wijze het meest rechtmatig is, maar is niet noodzakelijk bij zeer dringende gevallen. Dit ligt in lijn met de visie van de ICISS die stelt dat de Algemene Vergadering zich over de kwestie moet uitspreken wanneer er geen nationale belangen op het spel staan en leden van de Veiligheidsraad toch hun veto uitspreken. Dit lijkt veel op een soort van democratische legitimatie: de meerderheid van de staten in de wereld kan zo uiteindelijk die ene grootmacht die dwarsligt, overstemmen. Als de Veiligheidsraad er in zeer dringende gevallen niet uitkomt en verzuimt in te grijpen wordt die Raad overruled en mag de Algemene Vergadering namens de 'wereldgemeenschap' spreken.

Vanuit het liberalisme bekeken geniet die opzet eveneens de voorkeur, maar er kan zelfs nog een stap verder worden gegaan. In bepaalde gevallen is ingrijpen te dringend om als staat afhankelijk te zijn van een op zijn zachtst gezegd verdeelde VN-Veiligheidsraad.³⁷ Helemaal als men bedenkt dat die afhankelijkheid rust op ondemocratische regimes, wiens autoriteit niet op

³⁶ K. Manusama, 'Toetsingskader voor wel of niet militair ingrijpen', *de Volkskrant*, 11 oktober 2014.

³⁷ Er zijn ook legitieme vraagtekens te plaatsen bij het eisen van een Veiligheidsraadresolutie. De belangrijkste daarvan is of de Veiligheidsraad anno 2015 nog wel het instituut is dat internationale machtsverhoudingen adequaat weerspiegelt. Oftewel, of de Veiligheidsraad nog wel representatief kan worden genoemd en over legitimiteit beschikt. De Veiligheidsraad bestaat uit 15 staten, waarvan slechts vijf over het vetorecht beschikken (de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland en China). 'What gives such an exclusive club the right to legislate on war and peace for the world – especially in regions they know quite little about?', vraagt Orend zich af. Bovendien is de Veiligheidsraad geen (neutrale) 'wereldregering'. Het blijft een club van vijf staten die alle eigen belangen hebben. Het zou naïef zijn te denken dat die belangen bij besluitvorming over militair ingrijpen geen rol spelen. Het internationale recht komt daarmee regelmatig op gespannen voet te staan. Deze kwestie is in het licht van de soevereiniteitskwestie minder relevant.

volkssoevereiniteit is gefundeerd. Om moreel het juiste te kunnen doen kan men zich niet (altijd) afhankelijk maken van dergelijke landen. Omdat zowel ‘het belang van het verbod op het gebruik van geweld tussen staten en het respect voor de territoriale integriteit’ als de ‘handhaving en bevordering van de rechten van de mens’³⁸ zwaarwegende belangen zijn, is een dergelijke tussenweg met de Algemene Vergadering als ‘scheidsrechter’ een acceptabele optie. Echter, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken schrijft ‘blijft het de vraag of via de Algemene Vergadering voldoende daadkracht en snelheid van handelen kan worden bewerkstelligd voor een constructief optreden bij elke humanitaire crisis. Ook is het niet zeker dat VN-lidstaten bij toekomstige humanitaire noodsituaties altijd de politieke bereidheid zullen opbrengen de mogelijkheid van interventies te bespreken in de Algemene Vergadering. In het licht van dergelijke kanttekeningen, kan niet worden uitgesloten dat zich in de toekomst weer humanitaire interventies zonder VNVR-mandaat en zonder AVVN-betrokkenheid zullen voordoen.’³⁹

Wanneer een interventie vanuit de juiste intentie wordt ingezet (het tegengaan van ernstig geweld tegen de bevolking), maar geen goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad krijgt, wordt die interventie ‘illegaal maar legitiem’ genoemd. Kenneth Manusama schrijft daarover: ‘Meer dan ooit tevoren wordt er ook in juridische kringen weer gesproken over de legitimiteit van een buitenrechtelijk militair ingrijpen in sommige nijpende, humanitaire situaties, maar ook in gevallen als de Krim. Het is wel in het belang van het volkenrecht dat humanitaire interventie geen rechtsgrondslag wordt, maar een buitenrechtelijke uitzondering blijft. Daarmee wordt het voortdurende belang onderstreept van het fundamentele geweldsverbod, terwijl de realiteit niet uit het oog wordt verloren.’⁴⁰ Het blijft bij het trekken van deze conclusie wel erg belangrijk om een aantal (aanvullende) voorwaarden te formuleren om misbruik te voorkomen. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk wordt daarop nog teruggekomen, wanneer een toetsingskader voor humanitaire interventie aan bod komt. Eerst wordt nog kort gekeken naar een ander aspect ten aanzien van wie bevoegd is om over militaire interventie te besluiten.

Vanuit het oogpunt van volkssoevereiniteit is het namelijk interessant om ook naar het binnenlandse besluitvormingsproces over militaire interventie te kijken. In Nederland moeten de Staten-Generaal toestemming geven voor een oorlogsverklaring. Dat ligt anders wanneer het om een buitenlandse missie, bijvoorbeeld een crisisoperatie of militaire interventie gaat die bedoeld is om de internationale rechtsorde te bevorderen. Voor die situaties bestaat de zogenoemde artikel-100 procedure (naar artikel 100 van de Grondwet), waarbij de regering het parlement informeert over de beoogde inzet van de krijgsmacht. Het parlement kan eventuele bezwaren kenbaar maken – waar de regering vervolgens ook iets mee kan doen – maar heeft geen instemmingsrecht. Toestemming van de Tweede

³⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*.

³⁹ Ibidem, p. 29.

⁴⁰ Ibidem.

Kamer is niet vastgelegd in de Nederlandse Grondwet. De regering bepaalt in deze gevallen uiteindelijk zelf of tot militaire inzet wordt overgegaan.

In 2006 kwam een werkgroep van de Tweede Kamer onder leiding van het Kamerlid Hans van Baalen met het rapport *Inzet met instemming*. In het rapport pleitte de werkgroep voor een herziening van artikel 100. In het artikel zou moeten worden vastgelegd dat ook de uitzending van militaire eenheden de goedkeuring van de Tweede Kamer behoeft (een 'toestemmingsvereiste voor iedere inzet van de krijgsmacht buiten de landsgrenzen'). De Adviesraad Internationale Vraagstukken reageerde negatief op die conclusie in het rapport *Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*. Zo stelt de AIV dat een formeel instemmingsrecht van alleen de Tweede Kamer een 'nieuw figuur' zou zijn in het Nederlandse staatsrecht. Er kleven nadelen aan een dergelijk instemmingsrecht volgens de Adviesraad. 'Een formele en volgtijdelijke behandeling door beide Kamers zal relatief veel tijd in beslag nemen. Dit kan vertragend werken. Het wordt dan bijvoorbeeld moeilijker de parlementaire procedure te voltooien voordat de NAVO of de EU het definitieve besluit neemt de operatie te starten,' aldus de AIV.⁴¹ Vervolgens constateren de auteurs van het rapport: 'In de constructie van het huidige artikel 100 is het de regering die het besluit tot inzet van de krijgsmacht neemt en daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. De Staten-Generaal hebben daarbij een controlerende rol, niet alleen achteraf maar in dit geval ook nadrukkelijk vooraf. Bij een formeel medebeslissingsrecht zal er veeleer sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het regeringsbesluit krijgt daardoor meer het karakter van een voorstel dat aanvaard of verworpen kan worden. [...] Doordat er in wezen sprake is van een gezamenlijk besluit zal de Tweede Kamer zich waarschijnlijk ook minder vrij voelen het verloop van de militaire operatie en het Nederlandse aandeel daarin aan kritiek te onderwerpen. In de visie van de AIV is het dan ook zeer de vraag of een dergelijke verstrengeling van verantwoordelijkheden tussen regering en parlement, de uitoefening van hun respectieve taken bij de inzet van de krijgsmacht ten goede zal komen. Men zal immers willen vermijden dat de regering uiteindelijk minder slagvaardig kan regeren en dat de Staten-Generaal minder scherp gaan controleren.'⁴²

Volkssouvereiniteit strikt als leidraad nemend zou het zuiverder zijn om het parlement mee te laten beslissen over *iedere* militaire inzet. Dat is namelijk de wijze waarop het volk – op een referendum na – de meest directe, democratische invloed op de besluitvorming over inzet zou hebben. Het is nog maar de vraag of een besluitvormingsprocedure waarin het parlement moet instemmen in het geval van een crisis daadwerkelijk zoveel tijd in beslag neemt en onwerkbaar is. Een interventie op poten zetten kost militair gezien behoorlijk wat voorbereiding. Die tussentijd kan ook benut worden om het parlement te consulteren. Als het moet kunnen beide kamers binnen twee dagen geconsulteerd worden; afzonderlijk of

⁴¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*, Den Haag, 2007, p. 35.

⁴² Ibidem.

in verenigde vergadering. Dat is een kwestie van een spoeddebat uitschrijven, iets wat voortdurend gebeurt met allerlei andere onderwerpen. Steekhoudender is het argument van het staatsrechtelijke knelpunt ten aanzien van rolvermenging tussen regering en parlement. Wat dat betreft is de artikel-100 procedure een mooi gevonden tussenweg, die ook vanuit liberaal oogpunt verdedigbaar is.

5.3.3 Toetsingskader voor humanitaire interventies

Vanuit liberaal perspectief kan dus geconcludeerd worden dat staten bij uitzondering de soevereiniteit van andere staten mogen schenden door militair in te grijpen tegen die staten. Er moet dan sprake zijn van ernstige nalatigheid om voor de veiligheid van de eigen burgers te zorgen en hun vrijheid te respecteren of zelfs het zeer bewust compromitteren van die veiligheid en vrijheid. In die gevallen is een resolutie van de VN-Veiligheidsraad wenselijk, maar niet noodzakelijk om de interventie te legitimeren. Het probleem met deze conclusie – en dat is nog altijd een zwak punt in de bestaande theorieën over rechtvaardige oorlog – is dat er nog veel voor interpretatie vatbaar blijft. Ernstige mensenrechtenschendingen, het (on)voldoende waarborgen van veiligheid, massamoord of extreme situaties zijn allemaal rekbare begrippen. Walzer spreekt, zoals gezegd, over daden die het morele geweten van de mens ‘choqueren’, maar die term biedt nauwelijks extra houvast. Wat is choqueren en wie moet dan precies gechoqueerd zijn? Bij welk niveau van onveiligheid, welke mate van geweld en welk aantal doden wordt de grens overschreden en verliest een staat (tijdelijk) de rechten die zijn soevereine status bieden?

Het is verleidelijk om hiervoor een lijstje met concrete, harde criteria te bedenken. Het probleem daarmee is dat de praktijk te weerbarstig is voor een dergelijke *checklist*. Zo’n lijstje zou de indruk wekken dat de rechtvaardiging van interventie een kwestie is van het afvinken van een paar criteria vanuit de veronderstelling dat dit afvinken eenduidig en objectief zou kunnen zijn. Zo werkt het recht niet. Over de interpretatie en toepassing van het recht valt altijd te twisten. Die onvermijdelijkheid moet in het achterhoofd worden gehouden wanneer besloten of geoordeeld wordt over militaire interventie.

Een ander risico van een dergelijk lijstje is dat interventie juridiseert en dat daarmee de moreel-ethische dimensie vervaagt of zelfs volledig uit beeld verdwijnt. Zeker vanuit liberaal perspectief is dat onwenselijk. Het stellen van keiharde criteria (het aantal doden of het aantal jaren dat een dictator aan de macht is bijvoorbeeld) is dus onwerkbaar en blijft bovendien arbitrair. Iedere situatie is anders en wordt gekenmerkt door specifieke omstandigheden en kenmerken die de balans een bepaalde kant doen opslaan.

Die weerbarstigheid is echter geen reden om militaire/humanitaire interventies dan maar totaal aan de willekeur over te laten. Het concept van humanitaire interventie is te kwetsbaar voor misbruik – militair ingrijpen onder het mom van humanitaire interventie puur en alleen voor nationale belangen en aspiraties. Als er helemaal geen check meer op de toepassing van militair ingrijpen

zou zitten, ontstaat een glijdende schaal en een geheel dat erg vatbaar is voor manipulatie. Ieder land zou dan *in extremis* om welke reden dan ook kunnen besluiten om in te grijpen wanneer het dat wil. Er zijn bepaalde handvatten nodig om besluitvorming over al dan niet ingrijpen richting te geven. Geen set van dichtgetimmerde criteria, maar veeleer een toetsingskader dat enkele richtlijnen en elementaire randvoorwaarden bevat voor interventies die niet zijn goedgekeurd door de Veiligheidsraad of Algemene Vergadering van de VN. Een dergelijk toetsingskader is in het AIV-rapport *Humanitaire interventie* uit 2000 neergezet. Dat kader bestaat uit vier vragen die vervolgens ingevuld zijn.⁴³

1) Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?

De AIV stelt dat verwacht mag worden dat staten 'die tot humanitaire interventie overgaan partij zijn bij regionale en universele verdragen ter bescherming van de mensenrechten' en dat het vanzelfsprekend is 'dat de interveniërende staten op geen enkele wijze zelf betrokken kunnen zijn bij de ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten ter bestrijding waarvan wordt geïntervenieerd'.⁴⁴ Wat dat betreft is er een overlap met de *Just War Theory*, waarin ook is opgenomen dat niet alle staten oorlog mogen voeren of militair mogen interveniëren. Zoals Orend stelt: 'Only a morally fit – or, as I prefer to say, a minimally just – government has the right to go to war.' Een 'minimally just government' is, zo beschrijft hij, een regering die aan drie eisen voldoet: (1) de regering moet erkend zijn door de eigen bevolking en de internationale gemeenschap; (2) de regering/staat schendt de rechten van andere staten niet en (3) de regering doet moeite om de mensenrechten van de eigen burgers te respecteren. Hier lopen internationaal recht enerzijds en de theorie over rechtvaardige oorlog en de liberale visie anderzijds dus uit elkaar. Waar binnen het internationaal recht alle soevereine staten in beginsel dezelfde rechten genieten, is dat binnen het liberalisme en de *Just War Theory* nadrukkelijk niet het geval. Orend noemt dit het verschil tussen legal rights en moral rights: 'Legally, any UN member state has the right to go to war to resist aggression directed either against itself or another UN member. But morally, only those states which are minimally just have rights to sovereignty, territory and to resist aggression.'⁴⁵ Ten slotte stelt de Adviesraad dat bij voorkeur staten uit de regio betrokken zijn bij interventies en dat een groep staten in die gevallen optreedt in het kader van een internationale organisatie.⁴⁶

2) Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?

De Adviesraad schrijft dat sprake moet zijn 'van een situatie, waarin fundamentele

⁴³ Een volledig overzicht van het toetsingskader is te vinden in bijlage 7. In bijlage 8 is het beoordelingskader voor humanitaire interventie opgenomen dat in 2001 door de Tweede Kamer werd opgesteld en deels overlapt met het toetsingskader van de AIV.

⁴⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, p. 31.

⁴⁵ Orend, *The Morality of War*, p. 37.

⁴⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, p. 31.

mensenrechten op grootschalige wijze ernstig (dreigen te) worden geschonden en ingrijpen urgent is. Hierbij dient primair gedacht te worden aan aantastingen door de legitieme regering van een ruim geïnterpreteerd recht op leven.⁴⁷ De AIV beargumenteert dat daarbij niet alleen gedacht moet worden aan uitroeiing door middel van standrechtelijke executies, gerichte gewapende of politionele aanvallen op willekeurige burgerdoelen, maar ook aan folteringen, gijzelingen, verkrachtingen en ernstige aantastingen van de menselijke waardigheid zoals vernederende behandeling. Het gaat vanuit liberaal perspectief dus om een *ernstige* schending van het sociaal contract tussen burgers en staat.⁴⁸ De regering kan de veiligheid van de burgers niet langer garanderen of treedt die veiligheid zeer bewust met voeten, wat tot grove schendingen van de rechten van het individu leidt. Verder dient de legitieme, internationaal erkende regering niet in staat of bereid te zijn om zelf iets aan de situatie te doen ter bescherming van de slachtoffers; dient de inzet van militaire middelen onontkoombaar te zijn om de humanitaire noodsituatie in kwestie alsnog te doen keren of in te dammen; dient de overheersende doelstelling van de interventie humanitair te zijn; en dient de interveniërende staat tevergeefs alle in aanmerking komende niet-militaire middelen uitgeput te hebben om op te treden tegen de staat die de mensenrechten schendt.⁴⁹

3) Waaraan hebben interveniërende staten zich te houden?

Ten eerste noemt de AIV proportionaliteit ten opzichte van de ernst van de situatie: 'De regels van het humanitaire recht zijn hierbij onverkort van toepassing.'⁵⁰ Daarnaast wordt gesteld dat 'het effect van de humanitaire interventie op de staatsstructuur van het land waartegen die interventie is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het humanitaire doel.'⁵¹ Maar erkend wordt wel dat dit niettemin kan 'betekenen dat de humanitaire interventie de structuur van een staat en vormen van gezagsuitoefening beoogt te wijzigen, waardoor wordt bewerkstelligd dat in de toekomst de rechten van de mens worden gehandhaafd.'⁵² Vanuit het perspectief van de soevereiniteitskwestie is dat een interessante uitspraak die in lijn ligt met de liberale invulling van volkssoevereiniteit. Een interventie die het geweld tegen burgers op korte termijn tegengaat, maar niet tot structurele verbetering van de situatie leidt zal door liberalen niet snel tot een succes worden verklaard. Als het niet mogelijk is het sociaal contract met de bestaande regering daadwerkelijk te herstellen na een interventie – en de kans op nieuwe schendingen van de verplichtingen door

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Dergelijke handelingen kunnen ook worden verricht door niet-statelijke actoren, hetgeen niets afdoet aan de legitimiteit van ingrijpen. Denk bijvoorbeeld aan de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië.

⁴⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, pp. 32 en 33.

⁵⁰ Ibidem, p. 33.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, p. 34.

die regering groot blijft – geniet het vanuit liberaal perspectief inderdaad de voorkeur de structuur van een staat en vormen van gezagsuitoefening te wijzigen. Daarbij geldt wel dat dit op democratische wijze dient te gebeuren, waarbij de interveniërende staat dus geen invloed dient uit te oefenen op de uitkomst. Het gezag dat de interveniërende staat tijdelijk uitoefent over het grondgebied van de geïnterveneerde staat is immers niet door de bevolking gelegitimeerd en dient daarom zo kortstondig mogelijk te zijn en uit te monden in een nieuwe situatie die wel democratisch gelegitimeerd is. Bovendien geldt dat het stoppen van het geweld tegen burgers de primaire reden moet zijn van de interventie en het wijzigingen van staatsstructuren en vormen van gezagsuitoefening daaruit voortvloeit.

Ten slotte staat in het raamwerk opgenomen dat staten die tot humanitaire interventie overgaan onmiddellijk en uitvoerig aan de Veiligheidsraad dienen te rapporteren over de aanleiding, omvang, het verloop en vermoedelijke duur van de operatie.⁵³

4) Wanneer en hoe dienen staten een humanitaire interventie te beëindigen?

De staten die interveniëren moeten zichzelf, zo stelt de AIV, er bij voorbaat toe verplichten de humanitaire interventie zo kort als mogelijk te laten duren en ‘op te schorten zodra de betrokken staat bereid en in staat is om zelf een einde te maken aan de grootschalige schendingen van de mensenrechten, of de Veiligheidsraad of een regionale organisatie met autorisatie van de Veiligheidsraad overgaat tot het nemen van dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor dezelfde humanitaire doeleinden.’⁵⁴ Daarnaast moet aan de interventie zo snel als mogelijk een einde worden gemaakt wanneer het oorspronkelijke doel is bereikt: het stoppen van de grove schending van mensenrechten en het beëindigen van extreem geweldgebruik.

Wel erkent de AIV dat in situaties waarin mensenrechten ernstig worden geschonden de voorwaarden juist veelal ontbreken om die rechten te kunnen waarborgen. Hoewel de interventie dus niet te lang mag duren, moet er ook gewaakt worden voor een voorbarige beëindiging ervan,⁵⁵ omdat het oorspronkelijke doel van de interventie dan nog niet of slechts deels is bereikt.⁵⁶ Dat overlapt met het idee dat het in sommige gevallen nodig zal zijn om na het bereiken van het primaire doel wijzigingen af te dwingen in de staatsstructuren en vormen van gezagsuitoefening om daarmee een herhaling van zetten te voorkomen.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Interventies in burgeroorlogen waarbij niet duidelijk kant wordt gekozen voor de ene boven de andere partij verlengen conflicten eerder dan bij te dragen aan de beëindiging ervan. Zie: P.M. Regan, ‘Third-party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts’, *The Journal of Conflict Resolution*, 2002, nr. 1, pp. 55-73.

⁵⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, p. 34.

Dit toetsingskader uit 2000 is nog altijd goed bruikbaar om besluitvorming over militaire interventies richting te geven. Indien gestructureerd toegepast kan het de legitimiteit van ingrijpen verhogen en de kans op misbruik zoveel mogelijk indammen. Dat betekent niet dat daarmee alle problemen en dilemma's aangaande militaire interventie als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zoals gezegd zal er altijd sprake zijn van tegenstelde visies en belangen. Het toetsingskader biedt wel richtlijnen om die tegenstellingen zoveel mogelijk te dempen.

De vraag over wie gerechtigd is om interventies te autoriseren blijft een centraal punt bij militaire interventie. Zoals gezegd is het in Nederland nog altijd een hardnekkige gewoonte om militaire interventie enkel en alleen toe te staan als een resolutie van de VN-Veiligheidsraad wordt afgegeven. Dat terwijl het denken over militaire/humanitaire interventie wel is geëvolueerd in de afgelopen decennia. Het is hoognodig om afscheid te nemen van dit beleid en te erkennen dat humanitaire interventie – militaire interventie zonder VN-Veiligheidsraad resolutie – in sommige situaties gerechtvaardigd is. Bij ernstige schendingen van liberale grondbeginselen is het hebben van de optie om in te grijpen te belangrijk om daarvoor afhankelijk te zijn van een verdeelde Veiligheidsraad. Een dergelijke interventie blijft vanuit internationaalrechtelijk perspectief onrechtmatig, maar is vanuit moreel oogpunt legitiem. Het toetsingskader kan ook bij dilemma's rondom dit vraagstuk soelaas bieden.

5.4 Conclusie

In strikte zin kan statelijke soevereiniteit als schild worden gehanteerd om wat binnen de eigen landsgrenzen gebeurt af te schermen. Voor liberalen is een zodanig strikte en compromisloze interpretatie van het soevereiniteitsbegrip onhoudbaar. Vanuit de liberale theorie bekeken dient de regering van een staat aan bepaalde normen te voldoen om aanspraak te kunnen maken op de soevereine status. De exclusiviteit van gezag kan komen te vervallen wanneer (al dan niet bewust) niet aan die normen wordt voldaan. Vanuit liberaal perspectief is ingrijpen door staten in de aangelegenheden van andere staten in uitzonderingssituaties dan ook te rechtvaardigen. De gehanteerde voorwaarden om te interveniëren in de aangelegenheden van een andere staat en zo diens soevereiniteit te schenden, dienen essentieel liberaal te zijn. Het moet gaan om de bescherming van liberale waarden: mensenrechten, politieke vrijheid, humane behandeling en respect voor de inherente waardigheid van ieder individu. Dat gaat echter nooit zo ver dat er ook een *verantwoordelijkheid* rust op de schouders van staten om in zulke gevallen in te grijpen.

Een belangrijk vraagstuk blijft wie gerechtigd is om interventies te autoriseren. Volgens de commissie-Davids kan alleen de VN-Veiligheidsraad toestemming geven voor gewapend ingrijpen en is een interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad illegaal. Legaal is echter niet hetzelfde als legitiem en hoewel liberalen waarde hechten aan een resolutie van de Veiligheidsraad, is het hebben daarvan niet in alle gevallen noodzakelijk om tot militaire interventie over te

gaan. Een dergelijke interventie is illegaal maar legitiem. Het is wel in het belang van het volkenrecht dat humanitaire interventie geen rechtsgrondslag wordt, maar een buitenrechtelijke uitzondering blijft. Het in 2000 geïntroduceerde toetsingskader van de Adviesraad Internationale Vraagstukken is nog altijd goed bruikbaar om besluitvorming over militaire en humanitaire (dus zonder VNVR-resolutie) interventies richting te geven. Indien gestructureerd toegepast kan het de legitimiteit van ingrijpen maximaal verhogen en de kans op misbruik zoveel mogelijk indammen.

VI. Samenvatting

We leven in een tijd waarin openlijk wordt getwijfeld over het nut, de noodzaak en rol van de staat in de dynamiek van een moderne, geglobaliseerde wereld met de diverse (nationale en internationale) uitdagingen die zij opwerpt. Paradoxaal genoeg blijft de 'soevereine staat' de actor waar velen zich tot wenden of aan refereren om een antwoord te vinden op de uitdagingen van vandaag en die van de toekomst. Veelvuldig wordt het begrip 'sovereiniteit' in diverse politieke en maatschappelijke debatten aangehaald, variërend van onderwerpen zoals de Europese Unie en de rol van de krijgsmacht tot internationaal militair ingrijpen. Diverse deelnemers aan deze politieke en maatschappelijke debatten hanteren hierbij een verschillende definitie van het concept 'sovereiniteit'. Het doel van dit geschrift is om niet alleen het begrip nader te duiden, maar vooral ook om te kijken hoe, met die nadere definitie, het begrip zich verhoudt tot de spanningen die ervaren worden tussen soevereiniteit en de eerder genoemde onderwerpen: de Europese Unie, de rol van de krijgsmacht en militaire interventies (het begrip 'responsibility to protect' in het bijzonder).

Begripsdefinitie: interne en volkssoevereiniteit

Het begrip soevereiniteit is complex en kent meerdere dimensies. Zo is er de interne dimensie. *Interne soevereiniteit* behelst de vraag hoe in een staat de macht is georganiseerd. Soevereiniteit als model voor een politieke orde is gebaseerd op de uitgangspunten van *superioriteit* (de soeverein is de hoogste macht), *exclusiviteit* (de soeverein bezit exclusieve bevoegdheden, monopolies, die alleen de soeverein toekomen), *originaliteit* (de macht van de soeverein is 'origineel' en dus niet afgeleid van andere machten), *finaliteit* (de soeverein heeft het laatste woord) en *concentratie* (de macht van de soeverein is alomvattend en niet voorgedefinieerd of afgebakend door een hogere macht). Kort samengevat biedt interne soevereiniteit een specifiek antwoord op de vraag wie binnen een bepaalde rechtsorde onder welke voorwaarden voor mensen bindende algemene regels mag stellen of wie in concrete gevallen bindende beslissingen mag nemen en afdwingen.

Soevereiniteit wordt vaak aan een staat toegedicht. Vanuit liberaal perspectief ligt soevereiniteit echter niet bij (één van) de overheidsorganen zelf, maar is het *afgeleid* van de wil van het politieke verband van individuele burgers die samen een volk vormen (het begrip *volkssoevereiniteit*). Via een vertegenwoordigend proces delegeren individuele burgers bepaalde machten, bevoegdheden en taken aan een overheid om hun belangen te behartigen en hun rechten en vrijheden te verdedigen. Om ervoor te zorgen dat individuele vrijheden geborgd zijn, worden bevoegdheden verdeeld, 'tegenmachten' georganiseerd ('checks and balances') en procedures ontworpen om machtsconcentratie en -misbruik tegen te gaan. Door middel van (veelal) een grondwet bepaalt het volk, naast de hoofdlijnen van de staatsinrichting, de doelen en beperkingen van het overheidsgezag. Deze worden

met behulp van democratische processen periodiek geëvalueerd en bijgewerkt, zodat de overheid de door het volk gegeven macht op legitieme wijze kan uitoefenen.

Vaak wordt in huidige politieke en maatschappelijke debatten gesproken over het delen van soevereiniteit, vooral met betrekking tot Europa. In dit geschrift wordt betoogd dat dit niet mogelijk is: soevereiniteit is ondeelbaar. Waar de debatten eigenlijk over gaan, is de verdeling en overdracht van *bevoegdheden*. Uiteindelijk is het de soeverein, de grondwetgever, die hierover beslist. De soeverein hoeft namelijk niet alles zelf te doen of zelf direct zeggenschap over alles te hebben, zolang er maar sprake is van afgeleide macht die kan worden teruggenomen. In Nederland kunnen parlement en regering – in ieder geval in theorie – altijd besluiten om dat te doen.

Begripsdefinitie: externe soevereiniteit

Externe soevereiniteit gaat over de positie van een politiek verband binnen de internationale orde en daarmee over hoe de wereld als geheel politiek en juridisch is georganiseerd. Externe soevereiniteit kent twee belangrijke aspecten.

Ten eerste is er *soevereiniteit-als-autonomie*. Dit is in feite afgeleid van interne soevereiniteit: geen enkele andere instantie mag gezag uitoefenen binnen het grondgebied, tenzij de instantie die het hoogste gezag daar uitoefent hier toestemming voor geeft. Soevereine machten horen dan ook in liberale zin elkaars interne soevereiniteit te respecteren: de principes van non-interventie en territoriale integriteit vloeien hier uit voort. Dit betekent niet dat soevereine staten elk een eiland op zich zijn. Het staat hen vrij om zelf te beslissen of en zo ja, met wie, in welke vorm en onder welke voorwaarden betrekkingen worden aangegaan en onderhouden. Of een staat ook daadwerkelijk in staat is om dit te doen (en hoe effectief), doet niets af aan het begrip van externe soevereiniteit.

Het tweede aspect van externe soevereiniteit is wat wij *soevereiniteit-als-participatierecht* noemen. De moderne wereld waarin wij leven wordt onder andere gekenmerkt door een sterk (economische) interdependentie en kent vele grensoverschrijdende problemen. Om dit alles in goede banen te leiden, is participatie in het internationale verkeer noodzakelijk. Verbonden aan soevereiniteit is dan ook het recht om hier internationaal aan mee te mogen doen. Internationale rechtspersoonlijkheid is hiervoor noodzakelijk. Elke soeverein kan daar in principe, in gelijke mate, aanspraak op maken. Erkenning als zodanig (door andere staten) is daarom een essentieel onderdeel van soevereiniteit.

Dit alles roept de vraag op: als soevereiniteit autonomie betekent, verdraagt soevereiniteit dan het aangaan van verplichtingen en het deel uitmaken van internationale organisaties? Vanuit een liberaal perspectief geldt in feite hetzelfde voor staten als voor individuen. Zolang een staat maar *zelf* bepaalt (*consent to be bound*) in welke mate hij afhankelijk is van extern gezag, van welke verbanden hij deel uitmaakt en waaraan hij gebonden is, staan de twee begrippen niet op gespannen voet. Wanneer niet aan de internationaal gemaakte (bindende)

afspraken en verwachtingen kan worden voldaan, is het belangrijk dat er een *'exit optie'* is: de mogelijkheid om uit te treden. Wanneer uittreden onmogelijk is, komt het aspect van autonomie in het geding.

Soevereiniteit in relatie tot de EU

Als wij kijken naar hoe de bovenstaande kenmerken en aspecten zich verhouden tot de vraag waar de soevereiniteit binnen de EU ligt, blijkt deze niet eenvoudig te beantwoorden. In strikte zin lijkt elke staat nog altijd zelf – en niet de EU – over de primaire en originele bevoegdheid te beschikken om bindende normen voor burgers te stellen. De EU treedt namelijk niet stelselmatig in de kenmerkende monopolies van soevereine staten, hoewel in de sfeer van de rechtsvorming wel sprake is van directe werking van delen van het EU-recht. Er is geen sprake van (opgelegde) ondergeschiktheid van de lidstaten aan de EU, hoewel het EU-recht wel voorrang heeft op nationaal recht. De bevoegdheden van de EU zijn in beginsel afgeleid van de lidstaten en niet origineel en de bevoegdheidsfeer van de EU is niet alomvattend maar beperkt tot die bevoegdheden die bij verdrag door de lidstaten zelf aan de EU zijn toegekend. Het gros van de bevoegdheden van de EU wordt gedeeld met de lidstaten, waarbij de EU gebonden is aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Er is tot op zekere hoogte sprake van *consent to be bound*. Wel is een beweging zichtbaar van besluitvorming bij unanimiteit naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. De mogelijkheid om voorwaarden te stellen alvorens Europese besluiten door te voeren bestaat (opt-outs).

Toch zijn er ook belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Kanttekeningen waar in het licht van soevereiniteit de nodige aandacht aan moet worden geschonken en acties op genomen moeten worden. Zo is het voor de burger niet duidelijk wie, en op welke manier, macht mag uitoefenen over hem of haar. Bovendien is het vaak onduidelijk in hoeverre het gezag om bindende normen te stellen in Europa daadwerkelijk op de instemming van de burgers berust. Op zijn zachtst kan gezegd worden dat die verankering niet heel erg solide is. Dezelfde burger heeft ook weinig inbreng wat betreft de totstandkoming en het wijzigen van de verdragen. Wat betreft de scheiding der machten fungeert het Europees Parlement onvoldoende als tegenmacht binnen het krachtenveld van de EU. Daarnaast maken nationale parlementen onvoldoende actief gebruik van de mogelijkheden die zij hebben om Europese besluitvorming te beïnvloeden en zijn onvoldoende in staat om invloed en controle uit te oefenen op de 'tussensfeer' van de in gezamenlijkheid handelende regeringen van de lidstaten. Alhoewel de EU niet stelselmatig in de kenmerkende monopolies van soevereine staten treedt, is een beweging te zien waarbij de EU ook taken uitvoert die in het licht van de soevereiniteitskwestie van oudsher strikt voorbehouden waren aan de lidstaten zelf. Ook als lidstaten zelf met deze gang van zaken instemmen, is het de vraag in hoeverre de burger hierin wordt gehoord en hoe zich dat dus ook verhoudt tot het voor liberalen belangrijke begrip van volkssoevereiniteit.

Soevereiniteit, de krijgsmacht & internationale militaire samenwerking

Soevereiniteit, het hebben van een eigen krijgsmacht en internationale defensiesamenwerking staan allemaal met elkaar in verbinding. Zo is het kunnen beschikken over geweldsmiddelen belangrijk voor het hebben en behouden van *feitelijke* controle en het kunnen doorzetten en handhaven van de soevereine status als de situatie daarom vraagt. Het toont bovendien de wil om de soevereine status te verdedigen. Vanuit liberaal perspectief – waarbij het leveren van veiligheid een kerntaak van de staat is – is dat van fundamenteel belang. Toch kan een land in strikte zin ook soeverein zijn en blijven zonder krijgsmacht te hebben en is het hebben van een krijgsmacht eveneens geen garantie voor het behoud van de soevereine status.

Internationale defensiesamenwerking, zelfs in verregaande vorm, staat daarom niet per se op gespannen voet met soevereiniteit. Sterker nog, het kan grote voordelen bieden om de externe soevereiniteit te kunnen borgen. Wel is het hebben van *beschikkingsmacht* over de *eigen (basis)capaciteit* een zeer belangrijke voorwaarde. Samenwerkingsvormen die zo ver gaan dat dit, of de externe soevereiniteit van de NAVO- of EU-lidstaten, in gevaar komt, dienen te worden vermeden. Dat geldt in het bijzonder voor rol- en taakspecialisatie, waarbij de mate van afhankelijkheid en kwetsbaarheid al snel onaanvaardbaar groot worden.

Liberalisme en militaire interventie

De strikte en compromisloze interpretatie van het soevereiniteitsbegrip waarbij statelijke soevereiniteit als schild wordt gebruikt om alles wat binnen de eigen landsgrenzen gebeurt af te schermen, is voor liberalen onhoudbaar. Vanuit de liberale theorie bekeken dient de regering van een staat aan bepaalde normen te voldoen om (blijvend) aanspraak te kunnen maken op de soevereine status. De exclusiviteit van gezag kan komen te vervallen wanneer (al dan niet bewust) niet aan die normen wordt voldaan. Ingrijpen door staten in de aangelegenheden van andere staten is in *uitzonderingssituaties* dan ook te rechtvaardigen. De gehanteerde voorwaarden om te interveniëren dienen dan wel essentieel liberaal te zijn. Het moet gaan om de bescherming van liberale waarden: mensenrechten, politieke vrijheid, humane behandeling en respect voor de inherente waardigheid van ieder individu. Dat gaat echter nooit zo ver dat er ook een *verantwoordelijkheid* rust op de schouders van staten om in zulke gevallen in te grijpen.

Een belangrijk vraagstuk blijft wie gerechtigd is om interventies te autoriseren. Volgens de commissie-Davids (2010) kan alleen de VN-Veiligheidsraad toestemming geven voor gewapend ingrijpen en is een interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad illegaal. Hoewel liberalen waarde hechten aan een resolutie van de Veiligheidsraad, is het hebben daarvan *niet in alle gevallen noodzakelijk* om tot militaire interventie over te gaan. Een militaire interventie zonder resolutie van de Veiligheidsraad is illegaal. Legaal is echter niet hetzelfde als legitiem. Het is wel in het belang van het volkenrecht dat humanitaire interventie geen rechtsgrondslag wordt, maar een buitenrechtelijke uitzondering blijft.

Het in 2000 geïntroduceerde toetsingskader van de Adviesraad Internationale Vraagstukken is nog altijd goed bruikbaar om besluitvorming over militaire en humanitaire (dus zonder VNVR-resolutie) interventies richting te geven. Indien gestructureerd toegepast kan het de legitimiteit van ingrijpen maximaal verhogen en de kans op misbruik zoveel mogelijk indammen.

VII. Aanbevelingen

Aanbevelingen hoofdstuk 3: Soevereiniteit & de Europese Unie

Aanbeveling 1

In de discussie over soevereiniteit – het antwoord op de vraag wie binnen een bepaalde rechtsorde onder welke voorwaarden voor mensen bindende, algemene regels mag stellen of wie in concrete gevallen bindende beslissingen mag nemen – dient men zuiver te blijven ten aanzien van de invulling van het soevereiniteitsbegrip. Spreken over gedeelde soevereiniteit, alsof nationale soevereiniteit gecombineerd zou kunnen worden met Europese soevereiniteit, vertroebelt het debat over dit thema. De essentie van soevereiniteit is niet deelbaar: je bent soeverein of je bent het niet. Volgens de auteurs van dit geschrift ligt het primaat bij het volk en dient er sprake te zijn van ‘volkssoevereiniteit’. Soevereiniteit ligt dan niet bij (één van) de overheidsorganen maar bij het politieke verband van de burgers.

Aanbeveling 2

De structuur en rolverdeling tussen de verschillende EU-instellingen onderling enerzijds en tussen de EU en de lidstaten anderzijds is onoverzichtelijk en voor de doorsneeburger moeilijk te doorgronden. Vanuit democratisch oogpunt moet het voor burgers duidelijk en begrijpelijk zijn wie precies bevoegd zijn om gezag over hen uit te oefenen en op welke manier. Inzichtelijkheid moet veel zwaarder gaan meewegen bij het ontwerpen van nieuwe verdragen, verdragswijzigingen en het oprichten van nieuwe instellingen.

Aanbeveling 3

Om soevereiniteit te beschermen en volkssoevereiniteit te waarborgen is het nodig dat de burger meer directe invloed krijgt op de totstandkoming of bij het wijzigen van Europese verdragen. Dat kan op verschillende manieren. Een goed voorbeeld uit de praktijk is het wetsvoorstel van Van der Staaij (SGP), waarin wordt gepleit voor een gekwalificeerde meerderheid in Tweede en Eerste Kamer bij ingrijpende EU-verdragswijzigingen. Een ander goed voorbeeld is het Voorstel van Rijkswet van Taverne (VVD) tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen. Mogelijke andere opties om nader te verkennen zijn:

- De minst vergaande maatregel is om stilzwijgende goedkeuring in ieder geval uit te sluiten, zodat altijd in het nationale parlement een publiek debat plaatsvindt over de wijzigingen. In veel gevallen dienen parlementen vooraf in te stemmen met de verschuiving van bevoegdheden. Zij dragen de democratische verantwoordelijkheid om die goedkeuring niet stilzwijgend voorbij te laten gaan. Al aan de voorkant van het besluitvormingsproces – voordat de ministers naar Brussel gaan – dienen zij hun invloed uit te oefenen door zich grondig te informeren, kaders te stellen en op de voortgang te controleren. In gevallen waarin parlementariërs ervan overtuigd zijn dat zaken beter op nationaal dan op Europees geregeld kunnen worden, moet niet te terughoudend worden omgesprongen met de optie een ‘gele’ of ‘oranje kaart’ te trekken, waarbij nationale parlementen de Europese Commissie kunnen dwingen voorstellen in heroverweging te nemen of zelfs in te trekken.
- Het instellen van een speciale procedure analoog aan de Nederlandse procedure voor grondwetsherziening. In dat geval is formeel sprake van een directe consultatie van het electoraat door de Kamerontbinding. De nieuw gekozen Tweede Kamer dient zich ook over de wijziging te buigen en op die manier komt een besluit over het voorstel tot stand. Nog een stap verder is om ook op Europees niveau met twee lezingen te gaan werken. Als een voorstel bij de eerste lezing wordt goedgekeurd dient het Europees Parlement te worden ontbonden en worden nieuwe Europese verkiezingen uitgeschreven. Als extra waarborg kan de wijziging aan een derde, onafhankelijke instantie worden voorgelegd, bijvoorbeeld een burgerforum. Op die wijze vermindert de afhankelijkheid van de toevallige politieke meerderheid op enig moment;
- Het structureel invoeren van een bindend referendum, waarbij kiesgerechtigden zich mogen uitspreken over nieuwe of gewijzigde verdragen. Daarbij kan gedifferentieerd worden naar de aard van het referendum – bijvoorbeeld met of zonder norm voor opkomst.

Aanbeveling 4

Nationale parlementen moeten nog actiever gebruikmaken van de mogelijkheden die zij hebben om Europese besluitvorming (vroegtijdig) te beïnvloeden. Parlementariërs moeten nog scherper en alerter zijn binnen het proces waarin bevoegdheden worden overgedragen aan de EU. De Raad van State spreekt in dat kader over ‘versterking van het zicht op en de betrokkenheid bij de dynamiek van de besluitvorming’. Hiervoor volstaat het

wijzigen van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Daarnaast functioneert het Europees Parlement nog altijd te weinig als tegenmacht en, belangrijker, ontbeert het legitimatie. Om deze ommissie weg te nemen zijn hervormingen nodig. De werkgroep ziet twee mogelijk opties:

- Het Europees Parlement verder democratiseren. Het Europees Parlement dient een orgaan te worden waarin alle burgers zich kunnen herkennen en waardoor alle burgers zich vertegenwoordigd voelen. Om effectief zijn werk te kunnen doen, dient het de status van een ‘echt’ parlement te krijgen, met alle rechten en plichten die daarbij horen. De controlerende en wetgevende taak van het Parlement zijn recentelijk verstevigd, maar dat heeft nadelige gevolgen voor de representatieve taak gehad. In het licht van het soevereiniteitsvraagstuk ligt de nadruk juist op die taak: de overbrugging tussen ‘het volk’ en ‘het gezag’. Het centraler stellen van de burger vereist een aanpassing van de Europese verkiezingen, het kiesstelsel en de bevoegdheden die het Parlement heeft.
- Het Europees Parlement een minder vergaande rol toebedelen en omgieten tot bijvoorbeeld een adviserend forum; onder gelijktijdige versterking van de rol van de nationale parlementen.

Aanbeveling 5

Om een sluipende overdracht van bevoegdheden verder te belemmeren moeten extra maatregelen worden genomen. Een daarvan is het instellen van horizonwetgeving. Het voordeel van horizonwetgeving is dat dergelijke regelgeving na een bepaalde termijn opnieuw moet worden besproken door de volksvertegenwoordigers en dus niet stilzwijgend en oneindig doorloopt. Op gezette tijden kan op die wijze worden beoordeeld of de oorspronkelijke intenties van een wet (of verdrag) nog wel gelden en of mensen de wetgeving nog wel nuttig achten. Een andere optie is het verzwaren van voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Hoewel dit ten koste kan gaan van de flexibiliteit van internationale samenwerking is het vanuit het perspectief van (volks) soevereiniteit een noodzakelijk maatregel.

Aanbeveling 6

Het invoeren van *Qualified Majority Voting* (QMV), oftewel besluiten bij meerderheid, op bijna alle beleidsterreinen – in plaats van unanimiteit – doet afbreuk aan het *consent to be bound* principe: EU-lidstaten kunnen niet

langer gebruik maken van een veto en op die wijze ook zonder nadrukkelijke instemming worden gebonden aan EU-recht. Hoewel het een begrijpelijke maatregel is als het om de effectiviteit van de werkwijze van de EU gaat, stuit het op belangrijke bezwaren vanuit het oogpunt van (volks)soevereiniteit. QMV moet in stand worden gehouden voor het verwezenlijken van de interne markt – de reden waarom de Europese Gemeenschap ooit werd opgericht – en negatieve integratie – het afschaffen van alle belemmeringen van vrije concurrentie. Voor alle andere terreinen dient te worden teruggedraaid naar unanimiteit.

Aanbeveling 7

Het instellen van een belasting die direct door de Europese Unie wordt geïnd is onwenselijk. Het heffen van belastingen is één van de kenmerkende monopolies van soevereine staten en vanwege het monopolie daarop een essentieel onderdeel van de soevereine status. Bovendien zou het de EU financieel onafhankelijk maken van de lidstaten en de balans in de onderlinge verhoudingen in het voordeel van de EU kunnen doen doorslaan. Dat is in het licht van de soevereiniteitskwestie onwenselijk. Indien in de toekomst toch sprake is van overdracht van zaken die onderdeel zijn van de kenmerkende monopolies – legitiem gebruik van geweld, rechtsvorming en rechtshandhaving, belastingheffing en buitenlandse betrekkingen – dan dient het volk zich daarover te kunnen uitspreken.

Aanbevelingen hoofdstuk 4: Soevereiniteit, de krijgsmacht & internationale militaire samenwerking

Aanbeveling 8

Liberalen zien het waarborgen van veiligheid van burgers als één van de kerntaken van de staat. Nederland moet daarom een krijgsmacht in stand houden die ten minste beschikt over een basiscapaciteit om de vitale belangen te waarborgen. Zowel basiscapaciteit als vitaal belang zijn rekbare begrippen, waaraan in het politieke proces invulling moet worden gegeven. Vast staat in ieder geval dat de verdediging van het eigen grondgebied en wateren centraal staat, ook in de huidige tijd waarin meer nadruk is komen te liggen op crisisbeheersing en het bevorderen van de internationale rechtsorde.

Staten moeten zelf voldoende investeren in het behouden van ten minste een basiscapaciteit en het beschermen van de soevereine status. De wil om daarin te investeren is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor ieder land afzonderlijk. Intensievere internationale samenwerking is geen manier om bezuinigingen op te vangen en ook geen alternatief voor serieuze

investeringen.

Aanbeveling 9

Aan internationale defensiesamenwerking zitten grote voordelen. Nederland dient de bestaande ruimte op dit terrein volop te benutten. Er zijn wel grenzen aan samenwerking. Internationale samenwerking moet dusdanig worden vormgegeven dat de beschikkingsmacht over de basiscapaciteit van de krijgsmacht niet in het geding kan komen. Initiatieven waarbij integratie zo ver reikt dat beperkingen ontstaan met betrekking tot de vrije beschikking over die capaciteiten dienen te worden vermeden. Rol- en taakspecialisatie, de meest vergaande vorm van samenwerking, is ongewenst. Er is daarbij namelijk ontegenzeggelijk sprake van aantasting van de beschikkingsmacht en er ontstaat vergaande afhankelijkheid en kwetsbaarheid. In het uiterste geval kan dat gevolgen hebben voor de (interne en externe) soevereiniteit van landen.

Internationale defensiesamenwerking moet uitgaan van het principe van vrijwillige in- en uittreding (*consent to be bound*). Nederland moet zich daarom niet committeren aan afspraken waarbij de zeggenschap over inzet verloren kan gaan. Het principe van volkssoevereiniteit komt in de knel wanneer landen zelf niet langer volledige zeggenschap hebben over de inzet van hun strijdkrachten. Het nationale parlement moet te allen tijde democratische controle kunnen blijven uitoefenen over de inzet van troepen. De nationale regering dient altijd ter verantwoording geroepen kunnen worden.

Aanbevelingen hoofdstuk 5: (On)schendbare soevereiniteit? Liberalisme & militaire interventie

Aanbeveling 10

Militaire interventies met humanitaire doeleinden moeten bij uitzondering ook zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad ondernomen kunnen worden. Sinds het rapport van de commissie-Davids wordt in Nederland stelselmatig in de reflex geschoten om voor militaire interventies toestemming van de Veiligheidsraad als harde voorwaarde te stellen. Dat terwijl het denken over de legitimiteit van militaire interventies de afgelopen decennia wel is geëvolueerd. Het is hoog tijd om voorbij te gaan aan het 'syndroom van Davids' en te erkennen dat er situaties zijn waarbij militair ingrijpen zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad of zelfs de Algemene Vergadering gerechtvaardigd is. Het gaat dan wel om uitzonderingssituaties, waarbij sprake is van een schulduitsluitingsgrond. Dergelijke humanitaire interventies zijn niet rechtmatig (juridisch), maar wel legitiem (moreel verdedigbaar).

Aanbeveling 11

Een toetsingskader is nodig om besluitvorming over militaire interventies richting te geven: om de legitimiteit van ingrijpen maximaal te verhogen en de kans op misbruik zoveel mogelijk in te dammen. Het concept van humanitaire interventie is zeer kwetsbaar voor misbruik – militair ingrijpen onder het mom van humanitaire interventie puur en alleen voor nationale belangen en aspiraties – als een dergelijk toetsingskader ontbreekt. Het gaat daarbij niet om dichtgetimmerde criteria, maar om een kader dat richtlijnen en elementaire randvoorwaarden bevat voor interventies die niet zijn goedgekeurd door de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de VN. Dit kader is per definitie feilbaar en dient te allen tijde open te staan voor voortschrijdend inzicht.

Het toetsingskader dat in 2000 door de Adviesraad Internationale Vraagstukken is neergezet, is hiervoor nog altijd een geschikt instrument (zie bijlage 7 voor het volledige kader). Binnen dat kader staan de vragen centraal:

- 1) Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?
- 2) Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?
- 3) Waaraan hebben interveniërende staten zich te houden?
- 4) Wanneer en hoe dienen staten een humanitaire interventie te beëindigen?

Door het toetsingskader te volgen kan recht worden gedaan aan het idee achter humanitaire interventie en kan de kans op misbruik worden beperkt, zonder de illusie te wekken dat interventies aan de hand van een strikte checklist kunnen worden ondernomen.

Bijlage 1. De belangrijkste EU-instellingen

Europese Commissie:

De Europese Commissie vormt het dagelijks bestuur van de EU en bestaat uit 28, van hun eigen staten afkomstige, onafhankelijke functionarissen. Iedere lidstaat benoemt één commissaris voor een termijn van vijf jaar. De belangrijkste bevoegdheden van de Commissie zijn:

- voorstellen doen voor verordeningen en richtlijnen, die ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers (recht van initiatief);
- zorgen dat het gemeenschappelijk recht wordt nageleefd onder toezicht van het Hof van Justitie;
- de financiën van de EU beheren;
- namens de EU onderhandelen over internationale overeenkomsten.

Europees Parlement:

Het Europees Parlement is de rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging van de burgers van de Unie op Europees niveau. De belangrijkste taken van het Parlement zijn:

- het aannemen, wijzigen of verwerven van door de Commissie ingediende voorstellen voor regelgeving. In de meeste gevallen dient overeenstemming te worden bereikt met de Raad van Ministers. Er bestaan verschillende wetgevingsprocedures, waartussen de rol van het Parlement verschilt. Daarop zal later in dit hoofdstuk worden teruggekomen;
- het goedkeuren van de door de Commissie opgestelde begroting;
- het controleren van de activiteiten van Europese instellingen en van de naleving van regels (onder andere om waken over het democratische karakter van de EU).

De Raad van Ministers:

De Raad van Ministers (ook wel Raad van de Europese Unie¹ genoemd) bestaat uit de ministers van de EU-lidstaten.² Zij vertegenwoordigen de regeringen van de lidstaten. De samenstelling ervan is afhankelijk van het thema dat op de agenda staat. De belangrijkste taken van de Raad van Ministers zijn:

- het nemen van besluiten over door de Commissie ingediende voorstellen

¹ Niet te verwarren met de Raad van Europa. De Raad van Europa is een afzonderlijke organisatie die geheel losstaat van de Europese Unie en een veel groter aantal lidstaten heeft.

² Afhankelijk van de interne bevoegdheidsverdeling binnen lidstaten kunnen dat ook vertegenwoordigers van deelstaten zijn; bijvoorbeeld de Duitse Länder.

voor regelgeving. In de meeste gevallen samen met het Europees Parlement;

- het stroomlijnen van politieke en economische samenwerking tussen de lidstaten;
- het goedkeuren van de begroting (samen met het Europees Parlement);
- het uitzetten van beleidslijnen op het gebied van buitenlands beleid en defensie.

De Europese Raad:

De Europese Raad bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten en de president van de Franse Republiek, een voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie. De Europese Raad gaat over de belangrijkste doelen van de EU en stelt op die wijze de politieke richting van de Europese Unie vast.

Europees Hof van Justitie:

Rechtspraak op Europees niveau wordt gedaan door het Europees Hof van Justitie.³ Iedere lidstaat levert één rechter aan het Hof. De kerntaken zijn:

- oordelen over de uitvoering van Europese wetgeving door lidstaten;
- op verzoek ondersteuning bieden aan nationale rechtbanken over de uitleg van Europees recht (prejudiciële beslissingen);
- het behandelen van beroepen door particulieren, bedrijven of organisaties tegen EU-besluiten of EU-maatregelen.

Het Hof is hiermee vooral een Europese administratieve rechter en een rechterlijke instantie die de uniforme uitleg van het EU-recht bewaakt. De klassieke rechtsprekende taken in de sfeer van het strafrecht en privaatrechtelijke geschillen tussen burgers worden – ook als het om directe toepassing van EU-recht gaat – hoofdzakelijk door rechters op nationaal niveau verricht.

Overige instellingen:

Naast bovengenoemde organen bestaan nog enkele andere EU-instellingen, waaronder de Europese Centrale Bank, diverse agentschappen en de Rekenkamer. Rondom om de instellingen van de EU bestaan bovendien aanvullende, min of meer geïnstitutionaliseerde overlegcircuits tussen alle of een deel van de lidstaten, zoals de bijeenkomsten van de ministers van Financiën van de eurogroep of het overleg van de lidstaten die participeren in Schengen.

³ Al wordt de meeste rechtspraak over Europees recht gedaan door nationale rechters van de lidstaten.

Bijlage 2. Wetgevingsprocedures binnen de EU

De gewone wetgevingsprocedure (artikel 294 TFEU): Deze procedure geldt voor Europese verordeningen en richtlijnen op de volgende beleidsterreinen: non-discriminatie op grond van nationaliteit, vrijheid verkeer en verblijf, vrij verkeer van werknemers, sociale zekerheid voor migrerende werknemers, recht van vestiging, vervoer, interne markt, werkgelegenheid, douanesamenwerking, bestrijding sociale uitsluiting, gelijke kansen en gelijke behandeling, uitvoeringsbesluiten van het Europees Sociaal Fonds en Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling, onderwijs, cultuur, gezondheid, consumentenbescherming, trans-Europese netwerken, onderzoek, milieu, transparantie, voorkomen en bestrijden van fraude, statistieken, oprichting raadgevend orgaan voor gegevensbescherming.

Procedure:

Initiatief: De Europese Commissie komt met een voorstel dat wordt verzonden naar de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Het Parlement mag amenderen. Tijdens de diverse lezingen zal de Europese Commissie zijn mening geven over deze amendementen.

Eerste lezing: Het Europees Parlement mag amenderen en ingediende amendementen vervolgens bij de Raad van Ministers inbrengen. Indien de amendementen niet worden geaccepteerd, wordt het voorstel met uitleg door de Raad teruggestuurd naar het parlement.

Tweede lezing: Het parlement kan het voorstel na de uitleg alsnog accepteren (zonder amendementen). Indien het dat niet doet, kan de Raad het voorstel verwerpen of de tweede versie met amendementen opnieuw bespreken. Indien de Europese Commissie deze amendementen verwerpt, moet de Raad unaniem vóór of tegen de tweede versie stemmen.

Instellen commissie: Als de tekst binnen drie maanden niet is aangenomen door de Raad, wordt er een commissie ingesteld door de voorzitter van de Raad (met toestemming van de voorzitter van het Europees Parlement). De commissie bestaat uit een aantal Europarlementariërs die vervolgens binnen zes weken in samenspraak met de Raad met een nieuwe tekst moeten komen. Indien zij hier niet uitkomen, is het voorstel alsnog verworpen.

Raadplegingsprocedure: Deze procedure geldt voor de volgende beleidsterreinen: het gemeenschappelijk landbouwbeleid, asiel en immigratie, mededinging, belastingen, richtsnoeren in het werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid en fiscale maatregelen op milieugebied.¹

Procedure: alvorens over te gaan tot stemming in de Raad over ingediende

¹ www.parlement.com

voorstellen voor richtlijnen of verordeningen, wordt advies gevraagd aan het Europees Parlement. De Raad is verplicht om te wachten tot het advies is uitgebracht, maar is niet gebonden aan het oordeel van het Parlement.²

Instemmingsprocedure: Deze procedure geldt voor de volgende beleidsterreinen: toetreden en uittreden van lidstaten, anti-discriminatie wetgeving, het opdragen van specifieke taken aan de Europese Centrale Bank (ECB); wijzigingen van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), de voordracht van de voorzitter van de Europese Commissie, de voordracht van de Europese Commissie als college.

Procedure: deze procedure lijkt op de raadplegingsprocedure. Bij de instemmingsprocedure moet het Europees Parlement een voorstel van de Europese Commissie alleen goedkeuren voordat de Raad van de Ministers er een besluit over mag nemen. Binnen de instemmingsprocedure kan het Europees Parlement niet amenderen.

Géén zeggenschap: de Raad van Ministers en de Europese Commissie hebben zeggenschap over gemeenschappelijke externe tarieven en het uitonderhandelen van handelsverdragen. De Europese Commissie kan alleen optreden in het geval van monopolievorming, indien oneigenlijke concessies zijn gedaan aan bedrijven door lidstaten (artikel 106, lid 3, TFEU) en ten aanzien van het recht van arbeidsmigranten om te blijven in een lidstaat als zij hier werken (artikel 45, lid 3, onder d TFEU).

² Waarvan het Europees Parlement soms gebruikmaakt door bewust langer te wachten met het uitbrengen van advies.

Bijlage 3. Bevoegdheden van de EU en haar lidstaten

Verdrag betreffende de Europese Unie

Artikel 4

- 1. Overeenkomstig artikel 5 behoren bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, toe aan de lidstaten.*
- 2. De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.*
- 3. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.*

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

Artikel 5

- 1. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.*
- 2. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.*
- 3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en*

evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 2

1. In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

2. In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen.

[...]

5. Op bepaalde gebieden en onder de bij de Verdragen gestelde voorwaarden is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, zonder evenwel de bevoegdheid van de lidstaten op die gebieden over te nemen.

De juridisch bindende handelingen van de Unie die op grond van de bepalingen van de Verdragen over die gebieden worden vastgesteld, kunnen generlei harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden.

6. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie worden geregeld door de bepalingen van de Verdragen over ieder van die gebieden.

Bijlage 4. Opt-outs van verschillende EU-lidstaten

Lidstaat	Beleidssterrein					
	Burgerschap (1)	EMU (2)	GBVB* (3)	Handvest grondrechten (4)	RvVR** (5)	Schengen (6)
Denemarken	(a)	(a)	(a)		(a)	
Ierland					(b)	(c)
Polen				(d)		
Tsjechië		(e)		(d)		
Verenigd Koninkrijk				(d)	(b)	(c)
Zweden		(e)				

 volledige acquis
 de facto opt out
 de jure opt out
 * Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid
 ** Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht

Toelichting bij de figuur:

(a) de vier *opt-outs* van Denemarken staan omschreven in het Edinburg Akkoord (1992), dit akkoord is gesloten om het Verdrag van Maastricht alsnog doorgang te kunnen doen vinden: toestemming van alle lidstaten was namelijk een voorwaarde. Deze vier *opt-outs* zijn:

1. *Burgerschap*: de vraag of een individu de nationaliteit van een bepaalde lidstaat (of van de Unie) heeft, is aan de lidstaat zelf om te bepalen. De facto is deze *opt-out* niet langer van betekenis, omdat dezelfde clause is opgenomen voor alle lidstaten in het Verdrag van Amsterdam;
2. *EMU*: Denemarken neemt geen deel aan de derde fase van de EMU;
3. *CSDP*: Denemarken is niet lid van de WEU (opgenomen in het Gemeenschappelijk Veiligheid- en Defensie Beleid) en wilde dit graag zo houden, de *opt-out* betekent in de praktijk dat Denemarken niet deelneemt aan voorbereidingen of implementatie van beslissingen vanuit de EU die implicaties hebben op het gebied van defensie. Dit betekent *niet* dat ze niet hun medewerking kunnen verlenen aan militaire missies;
4. *Area of Freedom Justice and Security*; Denemarken werkt alleen mee op

intergouvernementele basis en bekijkt deze samenwerking per geval.

- (b) Zie : punt a4, de *opt-in* gaat voor Ierland en Verenigd Koninkrijk *niet* op voor aan Schengen gerelateerde gevallen;
- (c) *opt-out* op het *acquis*, Ierland heeft deze ook om zodoende de *Common Travel Area* met het Verenigd Koninkrijk intact te houden;
- (d) via Protocol 30 van de TEU. Tsjechië probeerde hier bij aan te sluiten, maar was te laat om dit onder de noemer van Lissabon te doen. Het definitieve besluit werd aanvankelijk gekoppeld aan de ratificatie van een toekomstig toetredingsverdrag. Stemmen over de toetreding van Kroatië en de *opt-out* in Lissabon is gescheiden van elkaar (uit nationale politieke overwegingen)
- (e) door niet toe te treden tot het ERM II mechanisme voldeed Zweden niet aan de randvoorwaarden voor het toetreden tot de euro en heeft hierdoor een feitelijke *opt-out*:¹ landen kunnen niet worden gedwongen om toe te treden tot het ERM II. Tsjechië zal naar verwachting (i.v.m. de eurocrisis) tussen 2015 en 2019 toetreden: daar wordt openlijk gesproken over het toepassen van de ‘Zweedse methode’.

¹ ERM II is een wisselkoersmechanisme. Omdat niet alle lidstaten van de EU de euro hebben ingevoerd is het ERM II in het leven geroepen. Het mechanisme is bedoeld om schommelingen in de wisselkoersen tussen de euro en nationale munteenheden van Europese landen te minimaliseren. Bron: europa.nu

Bijlage 5. Van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid

Van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid (per beleidsterrein)				
Beleidsterrein	Verdrag van Nice	Verdrag van Lissabon	artikel	Rol Europees Parlement
Asiel	Unanimiteit	QMV ¹ (gekwalficeerde meerderheid)	78 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Budget Common Foreign and Security Policy	Unanimiteit	QMV	28 TEU	Geen rol EP. Behalve terrorisme: gewone wetgevingsprocedure
Buitenlandse Zaken Hoge Vertegenwoordiger verkiezen	Nieuw	QMV	9e.1 TEU	Goedkeuring EP nodig
Cultuur	Unanimiteit	QMV	151 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Diplomatieke en consulaire bescherming	Unanimiteit	QMV	20 TFEU	Geen rol EP
Eurojust	Unanimiteit	QMV	69d TFEU	Agentschap, geen rol EP: legt verantwoording af aan de Raad
Europese Centrale Bank	Unanimiteit	QMV	107.3, 245b TFEU	Verplicht advies vragen
Europese Hof van Justitie	Unanimiteit	QMV	245, 224a, 225a TFEU	Institutie, geen rol EP
Europol	Unanimiteit	QMV	69g TFEU	Agentschap, geen rol EP: legt verantwoording af aan de Raad

Gemeenschappelijk defensiebeleid	Unanimiteit	QMV	28e TEU	EP recht op informatie
Grenscontroles	Unanimiteit	QMV	77 TFEU	EP recht op informatie sinds juni 2012: Schengen valt sindsdien onder TFEU artikel 70 ipv 77.
Immigratie	Unanimiteit	QMV	79 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Initiatieven van Hoge Vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken	Unanimiteit	QMV	15b TEU	EP recht op informatie
Intellectueel eigendom	Unanimiteit	QMV	97a TFEU	Interne markt: Gewone wetgevingsprocedure
Organisatie van de Raad van de Europese Unie	Unanimiteit	QMV	201b TFEU	Vastgelegd in verdragen.
Politiesamenwerking	Unanimiteit	QMV	69f TFEU	Agentschappen Eurojust en Europese politieacademie, geen rol EP : verantwoording afgelegd aan de Raad.
Regels omtrent criminaliteitspreventie	Unanimiteit	QMV	69c TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Sociale zekerheid	Unanimiteit	QMV	42 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Strafrecht	Unanimiteit	QMV	69b TFEU	EU-strafrechtbeleid: nog op te stellen door Europese Commissie. Mogelijk via Eurjost: Europees OM
Strafrechtelijke samenwerking	Unanimiteit	QMV	69a TFEU	Geregeld in verdragen.

Structuur- en cohesiefondsen	Unanimiteit	QMV	161 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure
Transport	Unanimiteit	QMV	71.2 TFEU	Gewone wetgevingsprocedure.
Uittreden lidstaat	Nieuw	QMV	49a TEU	Gewone wetgevingsprocedure
Voorzitter (president) van de Europese raad verkiezen	Nieuw	QMV	9b.5 TEU	Goedkeuring EP nodig
Vrij verkeer van werknemers	Unanimiteit	QMV	42 TFEU	Interne markt: gewone wetgevingsprocedure Opzet algemeen beleid inzake interne markt: geen rol EP
Vrijheid tot opzetten van een bedrijf	Unanimiteit	QMV	47.2 TFEU	Interne markt: gewone wetgevingsprocedure Opzet algemeen beleid inzake interne markt: geen rol EP
Vrijheid, veiligheid en justitie (samenwerking en evaluatie)	Unanimiteit	QMV	70 TFEU	Zie: deelterreinen

Bijlage 6. ICISS-voorwaarden voor militaire interventies

(1) The Just Cause Threshold

Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind:

- A. large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or*
- B. large scale 'ethnic cleansing', actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.*

(2) The Precautionary Principles

A. Right intention: The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.

B. Last resort: Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.

C. Proportional means: The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.

D. Reasonable prospects: There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.

(3) Right Authority

A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.

B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.

C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.

D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.

E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:

- I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the “Uniting for Peace” procedure; and*
- II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.*

F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation – and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.

(4) Operational Principles

A. Clear objectives; clear and unambiguous mandate at all times; and resources to match.

B. Common military approach among involved partners; unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.

C. Acceptance of limitations, incrementalism and gradualism in the application of force, the objective being protection of a population, not defeat of a state.

D. Rules of engagement which fit the operational concept; are precise; reflect the principle of proportionality; and involve total adherence to international humanitarian law.

E. Acceptance that force protection cannot become the principal objective.

F. Maximum possible coordination with humanitarian organizations.

Bijlage 7. Volledig toetsingskader humanitaire interventie Adviesraad Internationale Vraagstukken (2000)

1) Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?

- a) De bescherming van een ruim geïnterpreteerd recht op leven behoort tot de categorie verplichtingen (*obligationes erga omnes*) bij de naleving waarvan iedere staat wordt geacht een juridisch belang te hebben. Hoewel het juridisch belang bij de naleving van het recht op leven dus aan elke staat toekomt, zal de operationele uitoefening van de humanitaire interventie in de praktijk in het algemeen steeds worden bepaald door de algemene politieke context en de situatie die de aanleiding vormt voor het militaire optreden. In dit verband menen de CAVV en AIV dat mag worden verwacht dat de staten die tot humanitaire interventie overgaan partij zijn bij regionale en universele verdragen ter bescherming van de mensenrechten. Het is voorts vanzelfsprekend dat de interveniërende staten op geen enkele wijze zelf betrokken kunnen zijn bij de ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten ter bestrijding waarvan wordt geïntervenieerd.
- b) Met inachtneming van de andere punten van het hier beschreven toetsingskader zou voorts om operationele redenen de voorkeur kunnen worden gegeven aan de betrokkenheid van landen in de regio, omdat zij feitelijk in staat zijn tijdig tot de humanitaire interventie over te gaan dan wel essentiële logistieke ondersteuning te verlenen. Er dient evenwel voor te worden gewaakt dat hun geografische nabijheid niet risico's van misbruik in de hand werkt.
- c) Het verdient, mede in het licht van het voorgaande, de voorkeur dat de humanitaire interventie wordt uitgevoerd door een groep van staten die optreden in het kader van een internationale organisatie. Verwacht mag worden dat de voorwaarden en waarborgen van een toetsingskader meer kans maken in acht te worden genomen in een institutioneel kader dan wanneer een individuele staat tot de militaire operatie overgaat. Procedureel verdient het de voorkeur om te pogen de collectieve interventie binnen of met steun van een regionale organisatie in het kader van Hoofdstuk VIII VN-Handvest te laten plaatsvinden.

2) Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?

- a) Er moet sprake zijn van een situatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze ernstig (dreigen te) worden geschonden en ingrijpen urgent is. Hierbij dient primair gedacht te worden aan aantastingen door de legitieme regering van een ruim geïnterpreteerd recht op leven. De hier gehanteerde formulering bevat zowel een kwalitatief element ('ernstig' en 'fundamenteel') als een kwantitatief element ('grootschalig'). Onder ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten vallen niet alleen uitroeiing door middel van

standrechtelijke executies, gerichte gewapende of politionele aanvallen op willekeurige burgerdoelen, maar ook folteringen, gijzelingen, verkrachtingen en ernstige aantastingen van de menselijke waardigheid zoals vernederende behandeling.

b) Met betrekking tot de -in sommige opzichten verder reikende- 'misdrijven tegen de menselijkheid', verwijzen de AIV en CAVV uitdrukkelijk naar de Statuten van de Joegoslavië- en Rwanda Tribunalen en naar artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof (zie bijlage 3). Niet alle schendingen als omschreven in artikel 7 zijn op zichzelf voldoende aanleiding om over te gaan tot humanitaire interventie. Bij zo'n interventie dient immers ook sprake te zijn van een aantal bijkomende voorwaarden, zoals de urgentie van ingrijpen. Niettemin is het van groot belang dat 'grootschaligheid' en 'het systematische karakter' van schendingen van mensenrechten geen cumulatieve voorwaarden meer zijn voor internationaal ingrijpen. Daarnaast benadrukken de AIV en CAVV dat ernstige en grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten ook kunnen worden begaan door niet-statelijke actoren en dus de aanleiding kunnen vormen tot een humanitaire interventie.

c) De legitieme, internationaal erkende regering is niet in staat of bereid om adequate zorg aan de slachtoffers te verlenen. Zij doet geen beroep op derde staten of internationale organisaties en verleent deze geen toegang tot haar grondgebied. Dat autoriteiten wel bereid maar niet in staat zijn om de rechtsorde te handhaven, en dus grootschalige schendingen van mensenrechten te voorkomen, wordt overigens door de Secretaris-Generaal vermeld als één van de factoren waarmee de Veiligheidsraad rekening zou moeten houden bij beslissingen terzake. Ook zijn situaties denkbaar van volledige afwezigheid van elke vorm van regering of andere gezagsuitoefening. De in het volkenrecht noodzakelijke toestemming aan vreemde troepen om het grondgebied te betreden kan dan niet worden verleend. Ook zal een bezettingsmacht in het algemeen geen toestemming verlenen voor een humanitaire interventie.

d) Bij humanitaire interventie kan het zowel gaan om een interne crisis als om een in hoofdzaak interne humanitaire noodsituatie met beperkte (grensoverschrijdende vluchtelingenstromen), dan wel omvangrijke (destabiliserende van de regio) internationale gevolgen. Een aantoonbare dreiging van een intern of internationaal gewapend conflict volstaat op zichzelf niet om te voldoen aan de voorwaarden voor humanitaire interventie. Anderzijds is een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als gevolg van de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten geen afzonderlijke voorwaarde.

e) De inzet van militaire middelen is onontkoombaar om de humanitaire noodsituatie in kwestie alsnog te doen keren of in te dammen; de overheersende doelstelling van de interventie moet dan wel humanitair te zijn. Dit wil zeggen dat de actie moet zijn gericht op het voorkomen of het beëindigen van de hiervoor beschreven humanitaire noodsituatie. De interveniërende staat dient vooraf de humanitaire doelstellingen van de interventie duidelijk kenbaar te maken aan

de internationale gemeenschap en aan de staat op het grondgebied waarvan de interventie zal plaatsvinden, teneinde het risico van een beroep op Artikel 51 VN-Handvest zoveel mogelijk te beperken, en om controle achteraf door de internationale gemeenschap mogelijk te maken. Het feit dat overwegingen van nationaal (veiligheids-)belang kunnen meespelen bij de beslissing tot interventie over te gaan, laat onverlet dat deze duidelijk ondergeschikt dienen te zijn aan de humanitaire doelstelling van de interventie. Idealiter vallen bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief handhaving van mensenrechten, en nationaal belang samen.

f) De interveniërende staat heeft te goeder trouw tevergeefs alle in aanmerking komende niet-militaire middelen uitgeput om op te treden tegen de staat die de mensenrechten schendt. Dit betreft onder meer pogingen de humanitaire crisis in kwestie te bezweren door ondersteuning van de 'civil society' van deze staat. Voorts moet worden gedacht aan pogingen in het kader van regionale of internationale organisaties, belast met toezicht op naleving van mensenrechten. Ook gaat het hierbij om het (laten) indienen van een ontwerp-resolutie bij de VR. Indien onder de permanente leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming is te bereiken, ligt het in de rede dat de eerder in dit hoofdstuk beschreven procedure wordt gevolgd. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijke snelle verslechtering van de humanitaire noodsituatie, die soms een onverwijlde militaire inzet noodzakelijk maakt. Te lang wachten om te bezien of het gehele niet-militaire scala aan mogelijkheden is uitgeput, kan zelfs een averechts effect bewerkstelligen, omdat dit in de crisisgebieden in kwestie de perceptie kan doen postvatten van een aarzelende internationale gemeenschap. Zelfs militaire middelen bieden geen uitkomst meer als een crisis eenmaal tot een onbeheersbare chaos is geëscaleerd.

3) Waaraan hebben staten zich te houden tijdens de uitvoering van de humanitaire interventie?

a) De humanitaire interventie dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie. Dit betreft voor een belangrijk deel de wijze van gebruik van of dreiging met geweld. De regels van het humanitaire recht zijn hierbij onverkort van toepassing. In dit verband kan ervan worden uitgegaan dat de Conventies van Genève van 1949 gewoonterecht zijn en onverkort dienen te worden nageleefd. Indien wordt geïntervenieerd door een groep van staten die niet alle partij zijn bij de Aanvullende Protocollen van 1977 en andere humanitairrechtelijke verdragen moeten de regels van het gewoonterecht terzake in acht worden genomen. Staten die het proportionaliteitsvereiste niet in acht nemen, kunnen worden geconfronteerd met onvoorziene juridische complicaties.

b) Een tweede vereiste van proportionaliteit betreft de gevolgen voor de internationale vrede en veiligheid. Indien de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten op zichzelf of door hun gevolgen een bedreiging van internationale vrede en veiligheid vormen, mag de humanitaire interventie zelf geen grotere bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid

inhouden. In andere gevallen, waarbij geen vooraf bestaande bedreiging bestaat van internationale vrede en veiligheid door de schendingen van de rechten van de mens of de gevolgen ervan, kan de humanitaire interventie zelf door het enkele uitvoeren ervan een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. De CAVV en AIV erkennen dat zich hierbij een dilemma kan voordoen: het gebruik van geweld of het dreigen ermee moet krachtig genoeg zijn om het gewenste effect te sorteren, maar dient tevens voldoende gedoseerd te zijn om geen aanleiding te geven tot het destabiliseren van de regionale verhoudingen. Een dergelijke destabilisering kan immers een nog massaler verlies aan mensenlevens tot gevolg hebben dan het verlies dat de inzet van interventie vormt.

c) Het effect van de humanitaire interventie op de staatsstructuur van het land waartegen die interventie is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het humanitaire doel. Dit kan niettemin betekenen dat de humanitaire interventie de structuur van een staat en vormen van gezagsuitoefening beoogt te wijzigen, waardoor wordt bewerkstelligd dat in de toekomst de rechten van de mens worden gehandhaafd (onder andere door vrije verkiezingen). De rol van nationale overheden bij grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten in de jaren negentig is in sommige gevallen dermate groot geweest dat het einde van dergelijke schendingen slechts te bewerkstelligen was door het zittende regime zelf aan te pakken.

d) De staten die tot humanitaire interventie overgaan rapporteren onmiddellijk en uitvoerig aan de Veiligheidsraad over de aanleiding, omvang, verloop en vermoedelijke duur van de operatie.

4) Wanneer en op welke wijze dienen staten hun humanitaire interventie te beëindigen?

a) De interveniërende staten dienen er zich bij voorbaat toe te verbinden de humanitaire interventie op te schorten zodra de betrokken staat bereid en in staat is om zelf een einde te maken aan de grootschalige schendingen van de mensenrechten, of de Veiligheidsraad of een regionale organisatie met autorisatie van de Veiligheidsraad overgaat tot het nemen van dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor dezelfde humanitaire doeleinden.

b) De interveniërende staten dienen hun interventie te beëindigen wanneer het doel van de humanitaire interventie, namelijk het stopzetten van de schendingen van de mensenrechten, is bereikt. Ook hierbij speelt het proportionaliteitsvereiste een rol, hoewel veel zal afhangen van de omstandigheden. Immers, in situaties van ernstige en grootschalige schendingen van mensenrechten ontbreken veelal de voorwaarden om op korte termijn deze rechten op effectieve wijze te kunnen waarborgen. Enerzijds kan de interventie dus niet voortijdig worden stopgezet en dienen voorwaarden tot een proces van 'post conflict peace building' aanwezig te zijn. Anderzijds mag de operatie een redelijke duur niet overschrijden teneinde de humanitaire doelstelling ervan niet in gevaar te brengen.

Bijlage 8. Beoordelingskader voor humanitaire interventie van de Tweede Kamer (2001)

1. Het moet gaan om ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten. Voorbeelden van dergelijke schendingen zijn bijvoorbeeld te vinden in de artikelen 6 (genocide) en 7 (misdaden tegen de menselijkheid) van het Statuut van het Internationaal Strafhof. In geval van dergelijke schendingen van de mensenrechten is het naar het oordeel van de Regering voor een besluit tot interventie niet nodig aan te tonen dat deze een concrete («grensoverschrijdende») bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormen. Dat verband mag worden aangenomen «op gezag van» het Statuut van het Internationaal Strafhof dat in zijn aanhef stelt dat ernstige misdaden als de bovengenoemde gezien moeten worden als een bedreiging van de vrede, de veiligheid en het welzijn van de wereld.
2. Er dient betrouwbaar en objectief bewijs uit verschillende bronnen voorhanden te zijn van de schendingen of van de dreiging daarvan.
3. De regering van de betrokken staat kan of wil geen doeltreffende maatregelen treffen of is zelf verantwoordelijk voor de schendingen.
4. Er is een dringende noodzaak om op te treden.
5. Het gebruik van geweld is het laatste (ultieme) redmiddel.
6. Het primaire doel van de interventie is het stoppen van de schendingen.
7. Het beschikbare bewijsmateriaal toont aan dat de interventie gesteund wordt door degenen ter bescherming van wie ze is bedoeld.
8. Er is rekening gehouden met het standpunt van de omringende landen.
9. Het optreden heeft een redelijke kans van slagen tegen aanvaardbare kosten.
10. Het is onwaarschijnlijk dat het optreden tot grotere problemen zal leiden.

Daarnaast zouden bij de uitvoering van iedere humanitaire interventie de volgende richtlijnen moeten worden nageleefd:

1. Het doel van de interventie dient bij het begin van het optreden openbaar te worden gemaakt.
 2. Het gebruik van geweld dient beperkt te blijven tot wat nodig is om het verklaarde doel te bereiken en proportioneel aan dat doel te zijn.
 3. De regels van het oorlogsrecht dienen onverkort te worden nageleefd.
 4. De gevolgen voor het politieke systeem van het land dienen beperkt te blijven tot wat nodig is om het doel van de interventie te bereiken.
 5. Er dient volledig verslag te worden uitgebracht aan de Veiligheidsraad.
- Er dient zorg te worden gedragen voor een goede overgang naar de fase van rechtsherstel en vredesopbouw; d.w.z. dat uitvoerig aandacht dient te worden besteed aan tijdige ontwikkeling en implementatie van flankerend beleid.

Personalia werkgroepsleden

Dhr. dr. mr. K.M. (Kenneth) Manusama

Universitair docent volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dhr. ir. B.P. (Peter) Rauwerda

Ondernemer.

Dhr. dr. P.G.C. (Patrick) van Schie

Historicus en directeur van de TeldersStichting.

Dhr. J. (Jeroen) Toet MA, MSc

Politicoloog en Amerikanist en *strategy consultant* bij Jester Strategy.

Dhr. D.P. (Daniël) Turk MA, MSc

Wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting.

Prof.mr. B.M. TeldersStichting

Curatorium:

drs. F.A. Engering (voorzitter)
prof.dr. J.A. Bruijn
prof.dr. H.M. Dupuis
dhr. M.G.J. Harbers
mw. F.A.I.A. Hendricks
dhr. H. Keizer
mw. prof. dr. mr. E.M. Kneppers-Heynert
mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut
dr. R.P.H.M. Matthijsse
mr. drs. R.W.P. Reibestein
prof.dr.ir. Th. de Vries
mr. J.G.C. Wiebenga
prof.dr. M.L.J. Wissenburg

Directeur:

dr. P.G.C. van Schie

De Stichting is in 1954 ontstaan uit de behoefte die in liberale kringen werd gevoeld aan een instelling die wetenschappelijke studies verricht naar diverse maatschappelijke vraagstukken, zonder gebonden te zijn aan een bepaalde dogmatiek of godsdienst.

Doel en middelen zijn volgens de statuten: 'De stichting heeft ten doel om op wetenschappelijk verantwoorde wijze, vraagstukken van maatschappelijk belang, in het bijzonder die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard, te onderzoeken met de liberale beginselen als uitgangspunt, zulk een onderzoek te bevorderen en over zodanige vraagstukken voor te lichten. Dit doel wordt nagestreefd ten behoeve van het liberalisme in het algemeen en mede ten behoeve van de (...) "Volkspartij voor Vrijheid en Democratie". De stichting tracht dit doel te bereiken door al hetgeen met het bovenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.'

De TeldersStichting heeft onder andere de volgende geschriften gepubliceerd*:		€
100	<i>Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat</i> , 2006	15,00
101	<i>De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep</i> , 2006	12,00
102	<i>Liberale duurzaamheid. Milieubeleid internationaal bezien</i> , 2007	14,00
103	<i>Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid</i> , 2007 (uitverkocht, in kopie verkrijgbaar)	12,00
104	<i>Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit</i> , 2008	14,00
105	<i>Rechtsstaat in ontwikkelingslanden? Aspecten van liberale ontwikkelingssamenwerking</i> , 2008	15,00
106	<i>Liberaal leiderschap</i> , 2009	8,50
107	<i>Zorgen voor zelfbeschikking. Een liberale visie op de positie van de burger in zorg-, woon-, en onderwijsinstellingen</i> , 2009	12,50
108	<i>Liberalisme als 'groen' idealisme. De noodzaak van een liberaal milieubeleid voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten</i> , 2009	15,00
109	<i>Krachtproef voor het kapitalisme. Een liberale reflectie op de kredietcrisis</i> , 2010	10,00
110	<i>Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie</i> , 2010	15,00
111	<i>Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen</i> , 2011	17,50
112	<i>Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor leden van de 'achterblijvers'</i> , 2011	15,00
113	<i>Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie</i> , 2012	16,50

114	<i>Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport, 2012</i>	15,75
115	<i>Bevolkingskrimp: een liberaal antwoord, 2012</i>	15,00
116	<i>Eigen keuze, samen sterk: duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen, 2012</i>	16,00
117	<i>Onderwijs: de derde dimensie, 2012</i>	16,00
118	<i>De plicht der politieke partijen. Partijleden, politici en kiezers in een open partijendemocratie, 2013</i>	19,50
119	<i>De legitimiteit van de rechterlijke macht. Ideeën voor behoud en versterking, 2013</i>	17,50
120	<i>Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg? Een liberale kijk op intra-EU migratie en sociale zekerheid, 2013</i>	17,00
121	<i>Zeker van energie. Een liberaal perspectief op het Nederlandse energiebeleid, 2014</i>	18,50
122	<i>Liberale verantwoordelijkheid: individuele, economische en democratische plichten, 2014</i>	15,75
123	<i>Gelukspolitiek. Liberalisme en de waarde van vrijheid, 2014</i>	10,00
124	<i>Groeien naar vermogen. Een liberaal antwoord op Thomas Piketty, 2015</i>	15,00

Verder verscheen recent als Politiek-Wetenschappelijke Stellingname: €

P.S. 1 *Arbeidsmarkt openbreken voor jongeren*, 2013 6,00

P.S. 2 *Kunnen kiezen. Vrijheid, keuzes en rechtvaardigheid in de curatieve gezondheidszorg*, 2015 6,00

... en als bijzondere publicatie:

Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940, 2005 20,00

Liberale leiders in Europa. Portretten van prominente politici uit de negentiende en vroege twintigste eeuw, 2008 17,50

Architect van onderwijsvernieuwing. Denken en daden van Gerrit Bolkestein 1871-1956, 2009 **

Democracy in Europe. Of the people, by the people, for the people?, 2010 ***

Het Liberalen Boek, 2011 **

The dynamics of demographic decline, 2011 ***

Juridification in Europe. The balance of powers under pressure?, 2012 ***

Separation of Church and State in Europe. With views on Sweden, Norway, Great Britain, the Netherlands, Belgium, France, Spain, Italy, Slovenia, 2012 ***

Liberale Spiegel. Reflecties op zestien veelgehoorde vooroordelen over het liberalisme en de VVD, 2013 5,00

Neoliberalisme: een politieke fictie, 2014 **

Sociaal-liberalisme, 2014 **

Eigenzinnige liberalen. Onafhankelijk denkende politici in Nederland, 2014 **

Balancing Competences. Member States in Brussels and Brussels in the member states, 2015 ***

De uitgaven zijn zowel in boekvorm als digitaal (tegen een lager tarief) verkrijgbaar via de webshop van de TeldersStichting op www.teldersstichting.nl.

* een volledige lijst met publicaties is op aanvraag verkrijgbaar

** verkrijgbaar via de boekhandel

*** publicatie in ELF-verband, neem voor meer informatie contact op met de TeldersStichting