

# De opstanding van Europa



# De opstanding van Europa

Jan Willem Sap

Ars Aequi Libri  
Nijmegen 2016

ISBN 978-90-6916-814-2

NUR 823

© 2016 Ars Aequi Libri, Nijmegen.

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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Stichting Ars Aequi Juridische uitgeverij.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp).

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de Stichting PRO (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp) te wenden. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich tot de uitgever te wenden.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) deswege geen aansprakelijkheid.

Omslagontwerp: Manon Heinsman

# Inhoudsopgave

Inleiding . . . . .	VII
---------------------	-----

## I. Niemand kan alleen

1. De plaats van Groot-Brittannië . . . . .	1
2. Het voorkomen van Brexit . . . . .	7
3. Het beste van twee werelden. . . . .	11
4. De slag om Europa . . . . .	15

## II. Niet uit elkaar drijven

5. Een oorlogsverklaring aan Europa . . . . .	23
6. Het einde van het keizerrijk . . . . .	29
7. De open armen van de engel . . . . .	35
8. De toegang van Oekraïne tot Europa . . . . .	39

## III. De volken zullen weten

9. Een opstand tegen Europa. . . . .	47
10. Vrij spel in Syrië. . . . .	51
11. De sluiting van de grenzen . . . . .	53
12. Turkse tapijthandel . . . . .	57

## IV. Om de vrede vragen

13. De mythe van de spagaat . . . . .	67
14. De keuze voor dichtbij . . . . .	75
15. De hervormde Unie . . . . .	81
16. De angst voor een kleine Unie. . . . .	87

## V. Samen op de weg

17. De Noord-Atlantische blik . . . . .	93
18. ‘Radar Love’ . . . . .	97
19. Het draagvlak voor Europa . . . . .	101
20. Conclusie: een nieuw verbond. . . . .	105

Personenregister . . . . .	109
----------------------------	-----



# Inleiding

Het Britse referendum op 23 juni 2016 hangt als een donker wolkendek boven Europa. Er mag dan een Kanaaltunnel zijn, voor veel Britse politici lijkt de grens qua politieke integratie bereikt. Na de onderhandelingen tussen de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie is het vraagstuk nu blijkbaar teruggebracht tot een simpel 'in' of 'uit'. Terwijl de Britten zich opmaken voor de campagne voor het referendum, staan bij de Noord-Franse havenstad Calais duizenden vluchtelingen en migranten vol ongeduld te trappelen om de gewenste tocht naar Engeland te maken. Zij willen hun geluk beproeven in Groot-Brittannië, tenzij de Franse politie erin slaagt de vluchtelingen en migranten tijdig te verplaatsen naar opvang in containers in de buurt en vakantieparken op het Franse platteland. De mensen te overtuigen om asiel aan te vragen in Frankrijk blijkt lastig. Voor veel migranten is het land van Harry Potter het doel. Dat komt door de veronderstelde kans op werk in combinatie met enige kennis van de Engelse taal. Als het niet lukt door zich te verstoppen in een vrachtwagen, willen de migranten het vanuit Noord-Frankrijk zelfs per boot gaan proberen.

Deze onrustige migratiecrisis bevordert het populisme. Dat voorspelt weinig goeds over het enthousiasme van de Britse eilandbewoners voor open grenzen. De burgers van het Verenigd Koninkrijk lijken gedwongen tot het maken van een keuze tussen veiligheid en chaos, tussen vrijheid en eurocratie, tussen de Atlantische Oceaan en de gevaarlijke kust van het continent. Maar ook op het Europese continent neemt de onzekerheid toe. De Europese Unie wankelt. Nog niet eens over de uitslag van het referendum in het Verenigd Koninkrijk. Men gaat er voor het gemak vanuit dat het de Britse premier David Cameron zal lukken zijn volk te overtuigen vóór de Unie te stemmen. In 1975 stemden de Britten in een referendum immers ook vóór de EEG. De zorgen zijn nu vooral gericht op de nood van de vluchtelingencrisis en op de toegenomen onveiligheid aan de buitengrenzen van de Unie. Mede vanwege de aanslagen door ISIS/Daesh die dood en verderf zaaien in Europese hoofdsteden, moet de Unie het hebben van waakzaamheid aan de grenzen en een sterke grenswacht, van een gemeenschappelijke defensie en politiesamenwerking en van toezicht op de wandelgangen van extremisten. Europa moet nu een krachtige speler en beschermheer zijn. Maar het maakt in het doolhof van de wereld een verwarde indruk.

Deze verwardheid van de Unie over de buitengrenzen van de Unie leidde tot een toename van angst voor chaos in de lidstaten. Die angst onder de burgers veroorzaakte nationalistische reflexen en daarvan profiteren de populistten. Veel Fransen vonden dat de jungle aan de kust bij Calais symbool stond voor het falen van zowel de Franse staat als de Europese Unie, een nationale en Europese vernedering. Eind februari gaf de rechtbank van Lille groen licht voor een gedeeltelijke ontruiming van de nederzetting bij Calais. Vanwege de ontruiming van de jungle heeft België, zonder overleg met Frankrijk, verscherpte grenscontroles ingevoerd ter bescherming van de Belgische kuststreek en het toerisme. Volgens de Belgen zijn veel vluchtelingen en migranten geen oorlogsslachtoffers en willen ze allemaal naar Groot-Brittannië. De Belgische overheid wil grimmige tentenkampen bij Zeebrugge voorkomen. Dit kan op termijn ook gevolgen hebben voor Hoek van Holland. Wanneer het draagvlak voor de regels die gelden in de zone van vrij reizen wegvalt, wordt het systeem van Schengen ondermijnd. Schengen is een plaats in Luxemburg, bij het drielandenpunt van Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. Een aantal lidstaten kwam daar in 1985 volkenrechtelijk overeen de grenscontroles af te schaffen. Het Verdrag van Schengen werd ondertekend op een schip. Laten is bij het Verdrag van Amsterdam Schengen geïntegreerd in het

EG-recht en uiteindelijk Unierecht. Het vraagstuk van de grensbewaking drijft de landen van de Europese Unie uit elkaar. Dat is opmerkelijk, want normaal gesproken leidt externe dreiging tot een sterkere vereniging van een unie om de collectieve veiligheid te garanderen.

Juist in deze tijd van een kwetsbaar Europa en eurosceptis raakt een referendum over een mogelijke exit van Groot-Brittannië uit de Europese Unie ons allemaal. Het levert economische schade op in het Verenigd Koninkrijk en in een groot aantal andere lidstaten. Het is een riskant politiek spel en kan de Unie als geheel verzwakken. Niemand is een eiland, niemand kan zonder anderen overleven. Maar de 'ieder-voor-zich-mentaliteit' neemt de overhand. Bij het Nederlandse referendum op 6 april 2016 over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne werden boze burgers bewust misleid tot een valse opstand tegen Europa. Economisch, cultureel en politiek lijken West-Europa en Oost-Europa uit elkaar te worden gedreven. Europa wordt beschouwd als ziek. Eind juni 2015 vroeg men zich bij CNN zelfs af of Europa was overleden.<sup>2</sup>

De vraag wordt dan of een verrijzenis of opstanding van Europa mogelijk is. Het gaat niet meer alleen over hulp aan Griekenland of de vluchtelingen. De vraag is nu of de organisatie van de Europese Unie, oorspronkelijk opgericht om in vrede samen te kunnen leven, vanwege de 'imperial overstretch' nog wel in staat is de eigen burgers te beschermen. Hoe kan het wantrouwen van de burgers worden verminderd? Deze vraag is relevanter geworden door interne en externe bedreigingen waar ISIS/Daesh probeert door aanslagen Europa te destabiliseren. Voor Europa en Nederland is het Britse lidmaatschap van de Europese Unie belangrijk. Een dreigend Brexit dwingt ook Nederland tot reflectie op het eigen proces van Europese integratie na de Tweede Wereldoorlog. Wat moet de agenda zijn als Europa door nationale reflexen uit elkaar wordt gedreven? Hoever kan het elastiek van een club worden opgerekt? Hoe kan een legitiem democratisch Europa worden ontwikkeld? Wat is het doel van het integratieproces? Gaat het om een sociale markteconomie, om een nieuw Europees model? Of gaat het ook om een herverdeling tussen rijk en arm aan de rafelranden van Europa? Hoe kunnen doelstellingen en waarden van de Unie boven de natiestaat worden georganiseerd? Op welke manier kan de Europese Unie echt hervormd worden?

2 Simon Tisdall, 'Is Europe dead?', website CNN, 29 juni 2015.



# I. NIEMAND KAN ALLEEN



# 1. De plaats van Groot-Brittannië

Toen de Britse premier David Cameron, ingegeven door binnenlandse wensen, de Britten in 2013 beloofde opnieuw te onderhandelen met de Europese Unie en daarover een referendum te houden, was dat een van zijn manieren om de verkiezingen te winnen. De belofte van het referendum was oorspronkelijk bedoeld om de kritische eurosceptici in zijn achterban te sussen. Over de rol van de Europese Unie zijn de Tory's of Conservatieven sterk verdeeld. Er zijn eurosceptici, eurofoben, eurofielen en eurorealisten. Op de achtergrond speelt de angst dat eurosceptische Conservatieven overstappen naar de UK Independence Party. UKIP-leader Nigel Farage oefent blijkbaar enorme druk uit op de Conservatieven. Cameron heeft zich vanwege die binnenlandse spanningen laten dwingen tot steeds hardere uitspraken. Voor het thuisfront moesten steeds zwaardere eisen worden geformuleerd, en in de Europese Unie werden zijn eisen steeds minder gewaardeerd. De Britten zitten al niet in Schengen en de eurozone, ze krijgen kortingen op financiële bijdragen, ze hebben opt-outs inzake justitie en binnenlandse zaken. De Franse president Nicholas Sarkozy heeft Cameron wel eens gewaarschuwd om op te houden de eurolanden steeds te vermanen en vervolgens elke oplossing te blokkeren. Europa lijkt voor Cameron de bron van alle problemen geworden, zoals economische overregulering en immigratie. Het Verenigd Koninkrijk zegt te weigeren nog meer soevereiniteit over te dragen aan Brussel. In Engeland is men over de Europese integratie meer dan emotioneel.

Waar de belofte van het referendum Cameron de verkiezingen deed winnen, kan het referendum op 23 juni 2016 op termijn ook zijn ondergang worden als partijleider en premier. In zijn Conservatieve partij zal de verdeeldheid tussen voor- en tegenstanders toenemen en dit zal zijn partij grote schade berokkenen. Op termijn dreigt zelfs het risico dat het Verenigd Koninkrijk uit elkaar valt, als er bijvoorbeeld een meerderheid is voor Brexit, en het Verenigd Koninkrijk daaraan gehoor geeft, maar Schotland in een nieuw referendum zou aangeven wel lid van de Europese Unie te willen blijven of worden, om nog maar te zwijgen over Wales en Noord-Ierland. Dan zijn de rapen gaar. Beseft de Britse regering wel wat er, met op de achtergrond de pro-Europese Schotten, allemaal op het spel is gezet? Moeten de vier Britse regio's (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland), een soort de facto federatie, niet apart instemming geven over Brexit? Wat betekent Brexit voor de verhouding, met name inzake de werking van de interne markt, tussen Ierland en Noord-Ierland? Beseft Cameron wel dat bedrijven uit derde landen, bijvoorbeeld uit Japan, India, China, Rusland en Amerika, graag in Londen zitten juist omdat het Verenigd Koninkrijk ook deel uitmaakt van de Europese Unie? Het spel van Cameron, in feite een concessie om zijn eigen politieke partij bij elkaar te houden, kan een tactisch spel met alleen maar verliezers worden, tenzij Cameron na een positieve uitslag in het referendum kan afrekenen met UKIP. Maar om voor zo iets het nationale en Europese belang op het spel te zetten? Om voor zo iets te gaan sleutelen aan 'pacta sunt servanda' (afspraken moeten worden nagekomen)? Politici willen verkiezingen winnen, dat is logisch, maar ze denken vaak alleen aan de korte termijn.

Het Britse plan was om in februari 2016 een goede deal met de Europese Unie te sluiten om daarna in een stevige campagne, waar Cameron goed in is, de Britten ervan te overtuigen dat zij in het referendum maar beter 'vóór' konden stemmen. In die campagne zou Cameron, met een aantrekkelijk akkoord over de noodzakelijke hervormingen op zak, voluit vóór het Britse lidmaatschap van de Unie pleiten. Zijn hoofdargumenten waren dat de samenwerking met de naaste burens meer veiligheid had gebracht en dat 'Brexit' een on-

verantwoorde sprong in het diepe zou zijn. Door de kanaaltunnel zitten de eilandbewoners meer aan Europa vast dan in de tijd van Napoleon.

Om in Brussel succesvol te kunnen onderhandelen liet Cameron in eerste instantie alle mogelijkheden open. Hij wist dat het lidmaatschap van de Europese Unie voor het Verenigd Koninkrijk belangrijk is. Maar hij diende voor zijn onderhandelingspositie in Brussel serieus uit te stralen dat het verlaten van de Unie wel degelijk tot de mogelijkheden behoorde. Op 10 november 2015 zond Cameron zijn 'Dear Donald' brief aan Donald Tusk, de vaste voorzitter van de Europese Raad sinds 1 december 2014, om hierover te overleggen met de Europese regeringsleiders. De brief van Cameron 'A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union' bevatte een aantal voorstellen om de Unie te hervormen. De toon op zich was goed. Vanuit de zorgen van het Britse volk over het lidmaatschap van de Europese Unie pleitte Cameron voor flexibiliteit en kwam hij met in beginsel onderhandelbare voorstellen. Hij benadrukte dat de veranderingen in het belang waren van de Unie als geheel. Het ging niet alleen om de grillen of zorgen van het Britse volk; de instellingen en alle lidstaten zouden kunnen profiteren van de Britse eisen inzake de hervormingen. Dit was een belangrijke verschil met zijn Bloomberg-speech uit 2013 toe hij zich beperkte tot het Britse belang.

Hoe haalbaar waren de Britse voorstellen? Cameron had in hoofdzaak vier wensen: 1) de Europese interne markt mag geen verschil maken tussen eurolanden en niet-eurolanden; 2) er moeten concrete afspraken worden gemaakt over het terugdringen van regelgeving; 3) er moet een grotere rol komen voor de nationale parlementen bij Europese wetgeving; 4) het vrij verkeer van personen van de Unie moet worden beperkt. Vooral dat laatste punt lag gevoelig, het raakte de fundamenteën van de Unie, de vier vrijheden van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Met een aantal overgangsmaatregelen leek een compromis mogelijk indien ook andere lidstaten voordelen zouden hebben van de aanpassingen.

Met het eerste punt over economisch bestuur bedoelde Cameron dat hij afstand wilde houden tot de euro. Dan gaat het over de Britse concurrentiepositie buiten de eurozone. Hij wilde niet dat de landen van de Eurogroep allemaal beslissingen namen waar de Britten geen invloed op zouden hebben maar die de Britten wel raken. Op de achtergrond spelen de belangen van de banken in Londen in tijden van crisis. Uit art. 3 VWEU blijkt dat de Unie, met uitsluiting van de lidstaten, exclusief bevoegd is inzake het monetaire beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben. Het standpunt van Cameron is wel verklaarbaar door het huidige gebrek goed management in de eurozone. Op zich is de invoering van een eenheidsmunt een goed idee, men is af van het gedoe met de wisselkoersen en er ontstaat meer stabiliteit. Maar een eenheidsmunt vraagt offers. Tijdens de economische crisis is door de lidstaten van de eurozone niet krachtig opgetreden. Verder terugkijkend is het naïef geweest om de euro in te voeren zonder daaronder eerst een goede politiek-economische of 'federale' structuur te scheppen om de euro te dragen. Zonder regering, schatkist, begroting en obligaties is de euro ongedekt. Zonder goede arbeidsmobiliteit is de euro kwetsbaar. De lidstaten hebben onvoldoende beseft, de Grieken voorop, dat het lidmaatschap van de monetaire unie samen met een heleboel andere leden een inperking van de soevereiniteit betekent. De Amerikanen hebben de dollar dan ook pas ingevoerd ná de politieke integratie. Dat Cameron afstand wil houden tot de euro en de lapmiddelen van de Europese Centrale Bank te Frankfurt, die zwakke lidstaten maar geld blijft toestoppen, is niet onbegrijpelijk.

Ondanks deze kritiek op de euro zou het gevaarlijk zijn geweest om een zwakke lidstaat als Griekenland vanwege de eurocrisis te laten vallen. Dan was in een uithoek van Europa een land buiten de boot gevallen en vervolgens onder Chinese en Russische invloedssfeer gekomen. Dat is niet in het belang van Europa. Dat de situatie met Griekenland is ontstaan door de Griekse corruptie en leugens is waar, maar de crisis is verergerd door het uitstellen van de lidstaten zelf, inclusief het Verenigd Koninkrijk, die weigeren noodzakelijke stappen te zetten naar het realiseren van een politieke unie met een economische regering, naar het voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika. Als je een euro wilt, dient er ook een budget te zijn om te kunnen helpen. Omdat Griekenland ongeveer een half jaar aan een zijden draadje moest hangen, werd de optie van een vertrek uit de eurozone – en zelfs uit de Unie – bespreekbaar, een infectie die heeft geleid tot schade voor de Unie en minder vertrouwen in het bestaande systeem gebaseerd op solidariteit en loyaliteit.<sup>2</sup>

Met het tweede punt probeerde Cameron de Unie meer concurrerend te maken: meer banen en minder regelgeving. Het Verenigd Koninkrijk wilde de lasten voor het bedrijfsleven verminderen en de Unie houden aan de belofte van vrij verkeer van kapitaal, goederen en diensten. Ook hier speelden de belangen van de City of London. Met het aantreden van eurocommissaris Frans Timmermans was de Europese Commissie al begonnen met het schrappen van overbodige regels. De discussie over het teruggeven van bevoegdheden aan de overheden van de lidstaten mag echter niet ten koste gaan van de interne markt. Welke regels kunnen er worden geschrapt? Willen de Britten de sociale regels schrappen om zo meer ruimte te scheppen voor het bedrijfsleven in de vechteconomie? Gaat het om de oude strijd tussen Angelsaksische vrijhandel en continentaal protectionisme? Wordt de sociale rechtvaardigheid in de Unie bepaald door de verschillende welvaartsniveaus? Door de werking van de markteconomie lijkt het verschil tussen rijke en arme lidstaten toe te nemen en zullen corrigerende maatregelen onvermijdelijk zijn.

Het derde punt ging over soevereiniteit, een beladen begrip. Soevereiniteit valt te definiëren als het laatste woord van een staat over zijn samenleving en economie. Die ligt in beginsel bij regering en (rechtstreeks gekozen) parlement.<sup>3</sup> Als wordt gekeken naar de geest, de inhoud en de bewoordingen van het vroegere EEG-Verdrag, analyseerde het Hof van Justitie reeds in 1963 dat in het volkenrecht sprake was van een nieuwe rechtsorde, ten bate waarvan de lidstaten, zij het op beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd.<sup>4</sup> Er worden door het verenigde Europa steeds beslissingen genomen om een bepaald doel te bereiken; in de Europese Unie is dat de organisatie van het integratieproces tussen de lidstaten.<sup>5</sup> Die geest is van niet meer alleen. Men is samen onderweg. Het eerst beperkte economische terrein is in de loop der jaren uiteraard breder geworden, zoals blijkt uit de doelstellingen van de Europese Unie in het huidige art. 3 VEU. Het beginsel van voorrang van Europees recht betekent dat na doorwerking bij een conflict tussen nationaal recht en

2 Herman van Rompuy, 'Bespiegelingen na vijf jaar Europa', in: Luuk van Middelaar en Philip Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 11-24, met name p. 14.

3 W.T. Eijsbouts e.a. (red.), *Europees recht. Algemeen deel*. Groningen: Europa Law Publishing, 2015, p. 7.

4 HvJ 5 februari 1963, zaak 26/62, *Jur.* 1963, p. 1; ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos).

5 R. Barents, *Europees recht*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 2012, p. 92.

Unierecht wordt beslist in het voordeel van het Unierecht.<sup>6</sup> Op basis van voorrang en rechtstreekse werking staat het Unierecht boven de wetten en instellingen van de lidstaten. Via het niet-politieke ‘integration through law’ kregen de vier economische vrijheden steeds meer ruimte ten koste van nationale voorschriften. Echter illustratief voor de gevoeligheid van deze materie is dat het beginsel van voorrang niet is opgenomen in de artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, maar slechts als Verklaring (Nr. 17) is weggemoffeld achter het Verdrag van Lissabon.

In de in 2005 weggestemde Europese Grondwet, formeel het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (2004), stond ‘voorrang’ nog op een zeer prominente plaats in art. I-6: ‘De Grondwet en het recht dat de instellingen van de Unie bij de uitoefening van de haar toebedeelde bevoegdheden vaststellen, hebben voorrang boven het recht van de lidstaten’. Dit artikel gaf echter grote irritatie in de politieke debatten over de Europese Grondwet. Het is misleidend om te zeggen dat door de Europese integratie de lidstaten soevereiniteit ‘kwijtraken’. Beter is om te zeggen dat de soevereiniteit wordt ‘gedeeld’. De soevereiniteit van de lidstaten komt immers deels op een hoger niveau te liggen, namelijk het niveau van de vierde bestuurslaag.

Cameron wilde een einde maken aan de verplichting tot een ‘steeds hechter verbond’, zoals het is opgenomen in het Unieverdrag. In art. 1 VEU staat de volgende zinsnede: ‘Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandkoming van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.’ Europese samenwerking is voor de Britten prima, maar eindeloos verder gaan op het pad van politieke integratie ging Cameron te ver. Daar was op het eiland geen draagvlak meer voor. Dan kwam de Britse nationale identiteit in gevaar en de Britse staat behoort die te beschermen. In het Verenigd Koninkrijk heerst de overtuiging dat de Britse natie het ankerpunt voor het politieke handelen behoort te blijven. Vrijheid, democratie, welvaart en sociale rechtvaardigheid kunnen volgens liberale nationalistten het beste worden gerealiseerd in een nationale gemeenschap met gedeelde rechten en plichten. De bereidheid om vertrouwen te geven en opofferingen te maken is veel minder met mensen die men niet kent of een geheel andere ideologie aanhangen.<sup>7</sup> Dit komt terug bij het vierde punt van Cameron. In de Unie geven de politieke stromingen geen zichtbare opties, terwijl Britten houden van oppositioneel denken in de politiek. Als in het politieke systeem van de Unie geen duidelijke oppositie wordt geschapen, keren de burgers zich tegen het systeem zelf.<sup>8</sup> Bij elk nieuw extra document op de website van de Unie neemt de transparantie eerder af dan toe.

Dit schrappen van een ‘steeds hechter verbond’, inderdaad een vage term, zou op termijn moeten leiden tot een verdragwijziging. Maar dat kost in de Europese Unie tijd vanwege het grote aantal lidstaten; de wijzigingen van de basisverdragen van de Unie zijn een groot circus met ratificatieprocedures, inclusief een rol voor nationale parlementen, constitutionele hoven en soms ook dwarsliggende burgers in referenda. Daarom kon Cameron akkoord gaan met een toezegging van de andere zeventenwintig lidstaten dat een ‘steeds hechter verbond’ niet meer zou gelden voor de Britten.

6 HvJ 15 juli 1964, zaak 6/64, *Jur.* 1964, p. 1203, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL); HvJ 9 maart 1978, zaak 106/77, *Jur.* 1978, p. 629, ECLI:EU:C:1978:49 (Simmenthal II), r.o. 21.

7 W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 225-226.

8 Peter Mair, ‘Political Opposition and the European Union’, *Government and Opposition*, 42 (1), p. 1-17.

Men kan zich afvragen waarom Cameron niet wilde inzien dat, voor het samen realiseren van economische stabiliteit, het begrenzen van nationale soevereiniteit onvermijdelijk is. Dat is immers zelfs bij een liberaal handelsverdrag al het geval. Waarom doen de Britten zo moeilijk? Sinds de jaren zeventig hebben de Britten en hun eeuwenoude nationale parlement de supranationale besluitvorming loyaal aanvaard. Een mogelijk federaal karakter van de Europese Unie was voor de Britten in de kringen rond Margaret Thatcher volstrekt onbespreekbaar. Er werd zelfs gesproken van ‘the f-word’. Wel bespreekbaar voor haar was het subsidiariteitsbeginsel, hoewel de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverdeling ook federale kenmerken schept.<sup>9</sup> Er is een compromis mogelijk. In de bijzondere constructie van een ‘federatie van staten’, een middenweg tussen een confederatie en een federatie, kunnen zowel de lidstaten als het Unieniveau tegelijk functioneren als autonome en politieke gemeenschappen, en wordt de vraag naar de ultieme soevereiniteit bewust open gelaten.<sup>10</sup> Het is waar, er is in de Europese Unie geen Europees *demos*. De Europeanen vormen een samenraapsel van meerdere volken en staten. Maar met betrekking tot de Europese Unie spreekt Kalypso Nicolaïdis wel van een Europese ‘demoicratie’.<sup>11</sup> Dit is een Europese Unie van volkeren zowel in de betekenis van staten als burgers, die samen regeren, maar niet als één geheel.<sup>12</sup> Hoewel men dus niet kan spreken van één volk, is er intussen wel zoiets gegroeid als een Europese politieke sfeer. Daarbinnen is de Britse stem invloedrijk, maar elk land kan op afgesproken onderdelen overstemd worden. Is sprake van een veto dan moet simpelweg langer worden gewacht totdat het Europese en nationale belang op bepaald moment samenvallen. Echter dan is het vaak crisis en stress. Veel Britse politici lijken, mogelijk om electorale redenen, het Amerikaanse concept van het *delen* van soevereiniteit bewust niet te willen begrijpen. Terwijl dat delen juist de realiteit is.

Daarnaast wilde Cameron dat de nationale parlementen door samen te werken Europese regelgeving kunnen tegenhouden. Hij beseftte dat een enkel nationaal parlement te weinig is. Maar het moest mogelijk worden dat Westminster samen met een aantal andere parlementen ‘Brussel’ kon terugfluiten. In feite wilde Cameron de mogelijkheid van het trekken van een ‘gele kaart’ tegen een wetgevingsvoorstel van de Commissie aanvullen met de mogelijkheid van een ‘rode kaart’. Bovendien wilde de Britse premier dat de Europese Unie meer bevoegdheden weer zou overdragen aan de nationale overheden. ‘As the Dutch have said, the ambition should be “Europe where necessary, national where possible”’. Cameron impliceerde dat het Verenigd Koninkrijk echt niet het enige land is dat veranderingen wil. Hij benadrukte de blijvende rol van de lidstaat als het gaat om de veiligheid. ‘National Security is – and must remain – the sole responsibility of Member States, while recognizing the benefits of working together on issues that affect the security of us all’.

9 F. Amtenbrink en H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgever, 2013 (5), p. 140-141.

10 Stefan Rummens en Stefan Sottiaux, ‘De “federatie van staten” als constitutioneel model voor de Europese Unie’, in: Erik de Bom (red.), *Europese Gedachten. Beschouwingen over de toekomst van de Europese Unie*. Kalmthout: Pelckmans/Klement, 2014, p. 39-54, met name p. 40.

11 Kalypso Nicolaïdis, ‘The idea of European Demoicraty’, in: Julie Dickson and Pavlos Eleftheiadis (red.), *The Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University press, 2010, p. 247.

12 Kalypso Nicolaïdis, ‘The new constitution as European “Demoi-cracy”’, *Critical review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 7, 1, 2004, p. 76-93.

Het vierde en meest gevoelige punt van Cameron betrof de immigratie. Dit onderwerp is nauw verbonden met de gevolgen van de economische crisis en het populisme. Waarom zouden migranten uit andere lidstaten automatisch recht hebben op bijstand? Het is een gegeven dat er veel Oost- en Zuid-Europeanen naar Londen komen. De Britse overheid vult het inkomen uit laagbetaalde banen aan en zo'n regeling trekt mensen. Het Verenigd Koninkrijk gelooft in beginsel in een open economie, maar wil wel wat doen aan het zogenaamde uitkeringstoerisme. De Britten willen ruimte voor maatregelen die een lidstaat in staat stelt een vorm van eerlijkheid aan te brengen in het migratiestelsel door de huidige toestroom van migranten uit de Europese Unie in te dammen door nieuwkomers voor een paar jaar uit te sluiten van sociale voorzieningen. Het is ook problematisch dat hoog gekwalificeerde burgers uit Oost-Europa zijn vertrokken. 'So this is a shared challenge'. Wanneer nieuwe lidstaten toetreden, zou de vrijheid van verkeer niet moeten gelden totdat de economieën van de toetreders samenvallen met die van huidige lidstaten. De Britten stelden voor dat Unieburgers die naar het Verenigd Koninkrijk komen pas na een aantal jaar in aanmerking komen voor sociale voorzieningen en belastingvoordelen. Ook moest er een einde komen aan het sturen van kinderbijslag overzee door in Engeland werkende Unieburgers uit Oost-Europa. Voor de Britse welvaartsstaat blijft nationale identiteit blijikbaar essentieel. Cameron ziet sociale rechtvaardigheid als iets wat het beste realiseerbaar is binnen het kader van de eigen natiestaat. Er dient een soort gevoel van 'een van ons' bij te zitten om tot een vorm van herverdeling tussen rijk en arm te kunnen overgaan. Een verkleining van de cirkel van herverdeling wordt meestal bepleit door wie welvarender is, en dat is hier ook het geval. De Angelsaksische welvaartsstaat lijkt minder bezig met herverdelen dan de landen op het continent.<sup>13</sup>

Over deze bijzondere positie van het Verenigd Koninkrijk in de Unie wilde Cameron eerst uitgebreid onderhandelen. Vervolgens wilde hij een bindend en onomkeerbaar akkoord en waar nodig een verdragwijziging. Dat laatste kon niet op korte termijn lukken, vandaar dat Cameron uitsprak al tevreden te zijn met toezeggingen van de andere zeventwintig lidstaten. Als er een succesvolle uitkomst zou zijn van de onderhandelingen, als het konvooi van de Unie in staat was een zwaai in zijn richting te maken, dan zou Cameron met hart ziele het lidmaatschap van de Europese Unie verdedigen in het referendum, onderkend met: 'Yours, David'.

13 Helder De Schutter, 'Solidariteit als argument voor de Europese Unie', in: Erik de Bom (red.), *Europese Gedachten. Beschouwingen over de toekomst van de Europese Unie*. Kalmthout: Pelckmans/Klement, 2014, p. 55-73, met name p. 59, 61, 63.



## 2. Het voorkomen van Brexit

Op vier terreinen wilde Cameron hervorming van de Unie en daarbij zou 'eerlijkheid' het kernwoord moeten zijn. Dit heeft gevolgen voor de andere lidstaten. De Europese Unie moest meer oog krijgen voor de verscheidenheid van de lidstaten, dat wil zeggen de erkenning van het feit dat de Unie een gemeenschap is met meerdere munten en dat een trotse en onafhankelijke natie als het Verenigd Koninkrijk niet kan worden gedwongen tot een 'steeds hechter verbond' als het daar niet meer in gelooft. Cameron benadrukte dat voor de toekomst het antwoord niet altijd is 'méér Europa'.

Het uitgangspunt 'Europa waar nodig, nationaal waar mogelijk' spreekt ook veel Nederlanders aan. De samenwerking in de Europese Unie kan alleen standhouden als er wordt geluisterd naar de burgers. Te veel bemoeienis van Brussel en een sluipend verlies aan nationale bevoegdheden wekt wantrouwen. Nederland heeft zich in het verleden enorm ingespannen voor Brits lidmaatschap van de EEG en heeft alle reden om het Verenigd Koninkrijk te behouden als lid van de Europese Unie.<sup>14</sup> Met een Brexit zou Nederland een vooraanstaande partner en loyale lidstaat in de Unie verliezen. Nederland kan, zonder de Britten als derde grote speler naast Frankrijk en Duitsland, moeilijker functioneren. Met een vertrek van de Britten zou de machtsbalans radicaal veranderen. Het Britse uittreden zou tevens een stevige financiële klap zijn, want zo'n 300.000 Nederlandse banen schijnen af te hangen van de Britse vraag naar onze goederen en diensten. Premier Mark Rutte was oprecht bezorgd over een mogelijk Brexit. Hij waarschuwde dat het Verenigd Koninkrijk het risico loopt dat het na uittreding een middelgrote economie in het midden van de Atlantische Oceaan wordt, in Amerika noch Europa. Er dreigt een isolement voor de Britten, 'een die dit keer niet zo "splendid" zou kunnen zijn', aldus Rutte.<sup>15</sup>

Het lag voor de hand dat ook de andere Europese regeringsleiders wilden voorkomen dat Brexit een waarheid wordt. Als de Britten uit de Europese Unie stappen, dan zou dat een forse aderlating zijn en tevens een overwinning voor de anti-Europese beweging. Was een akkoord tussen Londen en de rest van de Unie realiseerbaar? Cameron wilde graag in februari 2016 een tekst over de Britse eisen inzake hervormingen vaststellen in overleg met de regeringsleiders van de andere zeventwintig lidstaten, na voorafgaande onderhandelingen met Donald Tusk en Jean-Claude Juncker, om dan tot ver in juni 2016 campagne te voeren voor het in/uit referendum. Nodig was een document waarmee Cameron thuis kon komen om de 'status aparte' van Groot-Brittannië te kunnen presenteren aan de Britse burgers.

De eerste eis, de erkenning dat de Europese Unie een Unie is met meer dan een enkele munt, leek op zich geen groot probleem. Het is immers een feit dat er in de Europese Unie meerdere munten zijn, zoals het Britse pond. In het project richting de Europese Monetaire Unie is het steeds gegaan om het beheersbaar houden van de problematiek van de wisselkoersen, om goede handel mogelijk te maken in de interne markt. Monetaire instabiliteit is een ramp voor het bedrijfsleven. Financiële discipline van overheden is cruciaal ter voorkoming van inflatie en werkloosheid. Dat lidstaten reeds in 1989 hebben gekozen voor het

14 J.A. de Koning, 'Het Nederlands beleid inzake de as Parijs-Bonn in historisch perspectief (1957-1973), ofwel: Nederland op de bres voor het Britse EG-lidmaatschap', in: M.C.J. Jehee, J.A. de Koning, J.W. Sap, *De Frans-Duitse as: tirannie of sympathiek?* Groningen: Wolters-Noordhoff, 1996, p. 43-59.

15 Arie Elshout, 'Dit keer kan het isolement minder "splendid" zijn', *de Volkskrant*, 17 december 2015.

gemak van één Europese munt was een logische vervolgstap in het integratieproces, maar niet beslist noodzakelijk zolang de Britten zorgen voor gestabiliseerde wisselkoersen en zij niet isolationistisch gaan optreden met het Britse pond. Cameron zal met jaloezie hebben moeten vaststellen dat de lage waardering van de euro vanwege de Zuidelijke leden van de eurozone, gunstig heeft uitgepakt voor de Duitse export. De Duitse auto-industrie heeft de Britse auto-industrie min of meer overgenomen. Cameron weet dat het enthousiasme voor de Europese Unie is afgenomen door de rommelige handhaving van de euro, zowel in de Noordelijke donorlidstaten als in de Zuidelijke staten die de leningen ontvingen. De ontvangende lidstaten werden gedwongen over te gaan tot forse bezuinigingen, tot woede van veel burgers.<sup>16</sup> ‘Europa, ooit een nobele droom, is een praktische realiteit geworden. Maar al kwam de droom van vrede uit, dan nog kan de nieuwe werkelijkheid pijn doen. We beleven zo een periode van grote onttovering’, aldus Herman van Rompuy, die van 1 december 2009 tot 30 november 2014 het ambt van voorzitter van de Europese Raad bekleedde.<sup>17</sup>

De tweede eis ‘minder regels, meer markt’ past bij het huidige beleid van de Unie om meer concurrerend te worden, al moet worden uitgekeken voor het kapot bezuinigen van de verzorgingsstaat door het najagen van neoliberale idealen. Het is nog niet bewezen dat het Angelsaksische model het op de lange termijn per definitie beter doet dan het Scandinavische, Rijnlandse of Nederlandse (polder)model. De derde eis, het verwijderen van het streven naar een ‘ever closer union’, zal bij sommige regeringsleiders gehoor vinden, bij anderen niet, maar het is inderdaad mogelijk zo’n begrip wat te relativeren als dat in Britse oren op grote bezwaren stuit. Hoelang moet men doorgaan met integreren? Wordt dat geen dodelijke uniformiteit? De Schutter stelt: ‘De totstandkoming van vrede is een cruciale verwezenlijking, maar het is niet duidelijk in hoeverre verdere integratie van de EU nog nodig is voor het in stand houden van vrede’.<sup>18</sup> De Unie is zeker een indrukwekkende politieke constructie, een politieke gemeenschap in wording, maar de Unie is geen natie en zal dat voorlopig niet worden ook.

Omdat de Europese Unie geen natiestaat in de dop is, maar primair een intergouvernementele organisatie, kan het moeilijk worden beoordeeld naar identieke democratische standaarden als die van een lidstaat. Sommige auteurs menen dat het democratisch tekort van de Europese Unie daarom moet worden gerelativeerd, als de Unie de afgesproken prestaties maar levert: *output-legitimiteit*.<sup>19</sup> Waar de Unie naartoe werkt is grotere invloed van een gemeenschappelijke Europese politieke sfeer als de burgers van de Unie meer meelevan met debatten in het Europees Parlement en in de nationale parlementen van andere lidstaten. Men hoopt dat de Unie in de loop van de tijd steeds meer kan worden gezien als een verbond van staten, volkeren en burgers met een gemeenschappelijke bestemming. In de Europese Unie is nu officieel sprake van een dubbele legitimiteit; via nationale verkiezingen in de lidstaten en via het rechtstreeks gekozen Europees Parlement. Referenda kunnen zo’n Europese publieke sfeer verder versterken. Dat is ook het geval met nationale parlementen

16 Larry Siedentop, ‘Enkele onbedoelde gevolgen van de Europese integratie’, Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 71-81, met name p. 81.

17 Herman van Rompuy, *Europa in de storm. Lessen en uitdagingen*. Leuven: Davidsfonds, 2014, p. 55.

18 Helder De Schutter, *a.w.*, p. 66.

19 Andrew Moravcsik, ‘Despotism in Brussels? Misreading the European Union’, *Foreign Affairs*, 80 (3), p. 114-122.

die samen een rode kaart kunnen trekken, ook al is het risico dat de Europese Commissie op bepaalde terreinen vleugellam kan raken als de mogelijkheid om initiatieven te nemen wordt uitgehold (art. 17 lid 1 VEU).

De vierde eis, het voorstel om het vrije verkeer van werknemers te beperken, lag gevoelig gezien de doelstellingen van de Europese Unie: een interne markt en een rechtsruimte voor alle burgers van de Unie. Er leven meer dan 850.000 Polen in Groot-Brittannië. In het Verenigd Koninkrijk is men zich zeer bewust van de gevolgen van immigratie voor het overheidsbeleid. Het is gerelateerd aan het populisme en een troefkaart voor de nee-campagne. Als er meer mensen komen dan heeft dat invloed op de infrastructuur en de voorzieningen als scholen, vervoer, ziekenhuizen, volkshuisvesting etc. De Britten verwachten een groei van de bevolking van 63 miljoen in 2011 naar 73 miljoen in 2037. Is die extra tien miljoen iets voor een democratisch debat? David Miller stelt: ‘Zo geven sommigen onder ons de voorkeur aan minder mensen, minder gebouwen en meer ruimte voor natuur en dieren. Omdat het EU-basisprincipe is wat het is, kan er alleen gediscussieerd worden over immigratie uit landen buiten Europa. Dit is een belangrijk democratisch tekort.’<sup>20</sup> In 2010 had Cameron zijn kiezers beloofd de jaarlijkse instroom van migranten terug te brengen tot onder de 100.000. Zou het korten op sociale uitkeringen helpen om Engeland minder aantrekkelijk te maken? Het totaal aantal binnengekomen migranten in het jaar tot september 2015 steeg al tot 323.000. De migratie van Unieburgers naar het Verenigd Koninkrijk in het jaar tot september 2015 steeg naar 172.000. Pas na een paar jaar werken, belasting en premies betalen in het Verenigd Koninkrijk zouden migranten uit de Unie aanspraak kunnen maken op sociale zekerheid en gesubsidieerde woningen. Dit voorstel werd in sommige andere lidstaten gezien als discriminatie; met name Polen, Roemenië, Spanje en Portugal zagen er niets in.

De vraagtekens bij de lidstaten in het Oosten en het Zuiden zijn begrijpelijk. Ontwaren de Britten nog een morele gemeenschap boven de eigen natiestaat? Zien zij de Unie behalve als ruimte om te reizen ook als plek om overal te werken en te wonen, met solidariteit tussen staten en burgers? Was een oplossing mogelijk zonder de basisverdragen te hoeven veranderen, zonder het essentiële concept van het vrije verkeer in de interne markt aan te tasten? Zou het Verenigd Koninkrijk een beroep kunnen doen op het trekken aan een noodrem als de Britten zouden kunnen bewijzen dat hun publieke diensten onder druk worden gezet door de instroom van migranten? Dan zou het gaan om een indirecte maatregel, niet zozeer het bannen van migranten maar eerder het verwijderen van ‘incentives’, de mogelijkheid van een tijdelijke beperking van sociale uitkeringen voor nieuwkomers.<sup>21</sup> Dan zou de cirkel van solidariteit de andere kant moeten opwerken, van het arme Oost-Europa dat solidair is met met het rijke West-Europa. De noodrem zou tevens algemeen moeten zijn, kortom gelden voor alle lidstaten van de Europese Unie, in het geval van aanspraak van EU-werknemers op sociale zekerheid in het gastland. Wanneer het beroep te groot werd, zou de toegang tot de regelingen tijdelijk beperkt moeten kunnen worden. Dani Rodrik spreekt van het grote trilemma van de wereldeconomie: economische globa-

20 David Miller, ‘Democratie in Europa: Een pleidooi voor pluralisme’, Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tielt: Lannoo, 2015, p. 191-199, met name p. 195.

21 Tara Palmeri, ‘Cameron rushes to close EU-reform deal’, <http://www.politico.eu/article/cameron-closes-in-on-eu-reform-deal-denmark-sweden/> (geraadpleegd 28 januari 2016).

lisering, politieke democratie en nationale economie zijn allemaal afzonderlijk mogelijk, ze kunnen ook per twee mogelijk zijn, maar niet alle drie tegelijk. Als de wereldmarkt steeds integreert en de gemeenschappelijke of Uniemarkt wil blijven bestaan, glijdt of de democratie of de autonomie van de lidstaten naar de afgrond.<sup>22</sup>

Het is opmerkelijk dat Donald Tusk, de permanente voorzitter van de Europese Raad, begin februari 2016 verklaarde dat hij goede mogelijkheden zag voor een akkoord met Cameron. 'Keeping the unity of the European Union is the biggest challenge for all of us and so it is the key objective of my mandate... To succeed we will all need to compromise. To fail would be compromising our common future', aldus Tusk.<sup>23</sup> Er zou inderdaad een 'noodrem' komen die lidstaten kunnen activeren als te veel werknemers uit andere EU-lidstaten een beroep doen op sociale zekerheid. Op de Europese Raad te Brussel van 18 en 19 februari 2016 zouden de Europese regeringsleiders overeenstemming moeten bereiken. Door een wereldconflict in Syrië en een miljoen vluchtelingen onderweg was de bereidheid om mee te denken groot. Niemand zat te wachten op een verzwakking van de Unie door Brexit. Over het mogelijke akkoord tussen Cameron en de Europese Unie waren veel Britse kranten echter al bij voorbaat negatief. Begin februari 2016 kwam het Britse pond onder druk te staan. Op 22 februari 2016 stond het Britse pond vanwege de kans op Brexit op de laagste koers in zeven jaar. Het Verenigd Koninkrijk ging een onrustige lente tegemoet.

22 Dani Rodrik, 'De toekomst van de Europese democratie', Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 57-68, met name p. 66.

23 Brief van Donald Tusk aan de leden van de Europese Raad, 2 februari 2016.

### 3. Het beste van twee werelden

Door de Europese regeringsleiders is twee dagen lang intensief onderhandeld over de verlangens van Cameron geuit in zijn brief van 10 november 2015. Welke nieuwe interpretaties van artikelen waren volgens de Europese Raad houdbaar? Zou men kunnen spreken van een hervormde Unie? De bedoeling was na een eerste sessie op donderdag 18 februari 2016 de zaak af te hameren tijdens een 'English breakfast' op vrijdagochtend 19 februari 2016. Maar na vele schorsingen, een lunch en een diner, werd het uiteindelijk pas 22.00 uur op vrijdagavond voordat men eruit was. De Litouwse president Dalia Grybauskaitė bracht vanuit Brussel via Twitter als eerste het nieuws de wereld in: 'Agreement #UKinEU done. Drama over.' De 'status aparte' van het Verenigd Koninkrijk binnen de Unie was opnieuw bevestigd. Niet euro-landen kregen de mogelijkheid om aan de rem te trekken wanneer de eurolanden iets willen besluiten waar ze het niet mee eens zijn. Het Verenigd Koninkrijk wil niet opdraaien voor reddingen van de banken van lidstaten als Griekenland. Vrijdagavond in Brussel zei Cameron: 'Ik houd niet van Brussel, ik houd van Groot-Brittannië'. Maar maandag in het Britse Lagerhuis hield Cameron reeds een gepassioneerd betoog vóór de hervormde Unie. Het is een prestatie dat in de Unie unanieme steun is voor een nieuwe deal met het Verenigd Koninkrijk, een juridisch document van ongeveer twintig bladzijden. Cameron mocht het voorlopig zien als een belangrijke overwinning en meende het beste van twee werelden te hebben gekregen. Het Verenigd Koninkrijk behield de voordelen die de Europese Unie biedt, maar 'zal nooit onderdeel worden van een Europese superstaat'.<sup>24</sup> Dit begrip 'Europese superstaat' herinnert aan een beroemde lezing van de Britse premier Margaret Thatcher (1925-2013) op het Europa-college in Brugge in 1988.

'De Europese Gemeenschap behoort toe aan *al* haar leden. Zij moet de tradities en aspiraties van *al* haar leden weerspiegelen. En laat me heel duidelijk zijn. Groot-Brittannië droomt niet van een soort knus, geïsoleerd bestaan in de marge van de EG. Ons lot is in Europa, als deel van de Gemeenschap.'

'De Gemeenschap is geen doel op zich. Het is een praktisch middel waarmee Europa zijn welvaart en veiligheid kan beschermen.'

'Sterker samenwerken betekent niet dat de macht moet worden gecentraliseerd in Brussel en dat beslissingen worden genomen door een benoemde bureaucratie (...) We hebben niet met succes de grenzen van de staat in het Verenigd Koninkrijk teruggedrongen om ze vervolgens opnieuw opgedrongen te krijgen op Europees niveau, met een Europese superstaat die nieuwe overheersing uitoefent vanuit Brussel.'

Nu wist Margaret Thatcher heel goed dat de EEG geen superstaat was. De EEG was helemaal geen staat, hooguit een verbond van nationale staten, en dat geldt ook voor de huidige Europese Unie. Het betoog van Thatcher was veeleer gericht tegen een bepaalde bestuurspraktijk. In Brussel zou de nieuwe Leviathan zitten. Thatcher was niet tegen Eu-

24 Stéphane Alonso en Mark Kranenburg, 'EU-leiders laten Cameron zweten', *NRC Handelsblad*, 20 februari 2016.

ropese samenwerking en de vrije markt, maar zij was tegen overregulering in de economie en machtsuitbreiding van Brussel. Zij verzette zich daarbij met name tegen de Europese Commissie, een term die haar letterlijk deed denken aan het communisme, aan Moskou; de Europese Commissie als satanisch monster. Bij een Europese superstaat kan wellicht beter worden gedacht aan een staat als Frankrijk, omdat daar de staat in feite de natie heeft gemaakt en alles via Parijs wordt geregeld. Tegenover zo'n strenge eenheidsstaat staat een systeem dat waarborgen biedt voor het behoud van culturele diversiteit. Dat is de federatie.

Een federatie is een systeem gericht op het behoud van de identiteit van eenheden die afspreken enkel bepaalde expliciete bevoegdheden op federaal niveau te leggen. Dan gaat het om bevoegdheden die alle inwoners aangaan, zoals defensie, grensbewaking, grote snelwegen, sneltreinen, sociale minimumstandaarden en overschrijdende criminaliteitsbestrijding. Bekende voorbeelden zijn de Verenigde Staten van Amerika, Duitsland en India. Zwitserland kent vele kantons waarbij de identiteit van de diverse gemeenschappen is gewaarborgd, en toch sprake is van een sterke federatie op afgebakende terreinen.<sup>25</sup> Men kan verdedigen dat de Europese Unie zich soms bedient van een federalisme zonder staat.

Dat Cameron af wil van de term een 'ever closer union' in het Unieverdrag is opmerkelijk gezien de historie. De term 'ever closer union' was voor de Britse premier John Major in 1991, in combinatie met het subsidiariteitsbeginsel, destijds meer aantrekkelijk dan 'een unie met een federaal doel'. Maar de ironie wil dat juist een federatie meer duidelijkheid biedt voor het behoud van de soevereiniteit van een lidstaat dan de heimelijke integratie. Dat is zeker het geval als wordt gekeken naar het voorbeeld van de geschiedenis van Zwitserland, met garanties voor talen en minderheden. De term 'steeds hechter verbond' kan inderdaad worden uitgelegd als iets eindeloos, steeds blijven doorroeren in de stampot. Het is een onduidelijk begrip, helemaal omdat de uitbreidingen doorgaan. Cameron heeft een punt bij het plaatsen van vraagtekens bij die term als basis van het recht van de Europese Unie (art. 1 VEU). Maar kies dan voor een betere term, een confederatie met federale trekken of eventueel het compromisbegrip 'federatie van staten'.

Wat meespeelt voor de Britten met hun pleidooi voor een 'status aparte' is het verschil tussen het Engelse en continentale rechtssysteem. De Britten beschikken niet over een formele geschreven grondwet. Zij werken al eeuwen met een verzameling van oude verdragen, verklaringen van rechten, regelingen, wetten, conventies en praktijken. Engeland was een buitenplaats van het Romeinse rijk. Het heeft niet behoord tot het rijk van Karel de Grote. Aanspraken van de paus werden met achterdocht bekeken.<sup>26</sup> Napoleon Bonaparte heeft Engeland nooit kunnen veroveren, en daardoor heeft de codificatiegedachte daar minder invloed gekregen. Bovendien gruwen de meeste Britten van de Franse juridische en collectivistische dominantie en van de Duitse economische en monetaire dominantie. De weerzin tegen de Frans-Duitse as is verbonden met de weerzin tegen de Europese superstaat.

Daarnaast is door de Europese Unie geen duidelijk eindpunt geformuleerd. De Britten zijn daar serieus over. Gaat het om veel meer dan een interne markt? De Unie blijft zwevend. Wat is de bestemming? Het Verenigd Koninkrijk wil volgens Cameron nooit deel uitmaken van de eurozone, het Schengengebied of een Europees leger. Het Verenigd Ko-

25 J.W. Sap, *Zwitserland als model voor een federaal Europa/Switzerland as the model for a federal Europe*. VDE Europalezing 2013. Amstelveen: EON Pers, 2014, p. 35-42.

26 C.H. Bezemer, 'Van de twaalfde eeuw tot circa 1450', A.C.G.M. Eyffinger (red.), *Compendium volkenrechtsgeschiedenis*. Deventer: Kluwer, 1991, p. 21-42, met name p. 33.

ninkrijk heeft ook een uitzonderingspositie inzake het EU-Handvest van de grondrechten. In juni 2014 was door de Europese Raad reeds vastgesteld dat ‘ever closer union’ toelaat dat verschillende landen een verschillend integratiepad bewandelen. Lidstaten die verdere integratie verlangen kunnen daarmee voortgaan, maar de wens van landen die niet verder willen integreren wordt ook gerespecteerd. ‘It is recognised that the United Kingdom, in the light of the specific situation it has under the Treaties, is not committed to further political integration into the European Union. The substance of this will be incorporated into the Treaties at the time of their next revision in accordance with the relevant provisions of the Treaties and the respective constitutional requirements of the Member States, so as to make it clear that the references to ever closer union do not apply to the United Kingdom.’<sup>27</sup> Met behulp van de rode kaart zouden de lidstaten meer mogelijkheden krijgen nieuwe Europese wetsvoorstellen tegen te houden of te veranderen. Indien 55 procent van de parlementen in achtentwintig lidstaten inclusief een paar grote landen tegen is, wordt het voorstel ingetrokken of aangepast. België was niet blij met het snoeien van de hoop op doorgaande politieke integratie in de deal met het Verenigd Koninkrijk. Het was niet aan de Britten om te bepalen of andere lidstaten wel of niet verder zouden willen integreren. De Belgische premier Charles Michel benadrukte dat de Britten geen tweede kans krijgen als het neekamp in juni zou winnen. Dan zou de deal komen te vervallen.

Cameron kreeg ook zijn zin bij aanpassingen vanwege de migratiedruk. De inkomenssubsidie op lage lonen, een Brits systeem, kan bij extreme migratiedruk voor een periode van maximaal vier jaar worden beperkt voor Unieburgers. Volgens de Europese Commissie was voor het Verenigd Koninkrijk nu reeds sprake van een dergelijke extreme migratiedruk. Mogelijk heeft de Europese Commissie dit verklaard onder druk van de regeringsleiders. Het is niet helemaal duidelijk wat moet worden verstaan onder extreem. Inzake de arbeidsmigratie wilde Cameron aan de noodrem kunnen trekken als zijn land het niet meer aankon. Omdat een migratieplafond niet mocht, zocht Cameron het in het beperken van sociale voorzieningen.

Het moeilijkste in de onderhandelingen was dat Cameron werkers uit andere lidstaten voor een aantal jaar wilde uitsluiten van de sociale zekerheid. De Britse premier wilde dat buitenlandse werknemers pas na dertien jaar premie betalen recht kregen op sociale uitkeringen, terwijl de Oost-Europese landen maximaal vijf jaar wilden. Het werd uiteindelijk zeven jaar als de maximale periode waarin sociale voorzieningen zoals inkomenssubsidie kunnen worden beperkt. De Oost-Europeaanen waren benauwd dat als de Britten dit mechanisme zouden invoeren andere West-Europese landen gaan volgen. Daarom bedongen zij een transitieperiode. Ook de Duitse bondskanselier Angela Merkel erkende na te gaan denken over indexeren. De lidstaten, de Britten voorop, veroorloofden zich steeds meer een strategische kosten-batenanalyse inzake het lidmaatschap van de Unie. Sinds 2005 schuift Europese integratie meer in de richting van Europese samenwerking.

Door deze deal is voorkomen dat de verdragen opengebroken zouden moeten worden. Het ging met het akkoord van de regeringsleiders bijna fout toen de Griekse premier Alexis Tsipras dreigde dat Griekenland best wel solidariteit wil tonen met de Britten, door in te stemmen met het compromis, als de Britten in de vluchtelingen crisis ook maar solidair waren met de Grieken. De Nederlandse premier Mark Rutte was tevreden. ‘Ik heb altijd

27 European Council meeting (18 and 19 February 2016), Conclusions, EUCO 1/16, Brussels, 19 February 2016, p. 16.

gezegd dat Europa beter af is met Groot-Brittannië erbij'. Angela Merkel wenste Cameron het beste voor de komende tijd met zijn ja-campagne.

Hoewel het akkoord tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie ervoor zorgde dat Cameron in de campagne ging pleiten tegen uittreding, is het jammer dat een lidstaat op deze manier met een uitzonderingspositie een precedent schept voor andere lidstaten die genoeg hebben van sommige onderdelen van de verdragen, terwijl men die verdragen al had geratificeerd. Bij de ondertekening van het toetredingsverdrag van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG in 1972 in Brussel, sprak de pro-Europese Edward Heath (1916-2005) al van zware onderhandelingen van meer dan tien jaar. Van betekenis is daarnaast dat het parlement en de rechters van het Verenigd Koninkrijk al meer dan veertig jaar akkoord zijn gegaan met de Europese integratie. Het referendum van 23 juni 2016 is niet beperkt tot de gerealiseerde deal van februari 2016. Het gaat over de veel bredere vraag van blijven of vertrekken uit de Europese Unie. Het is een deal die iedereen raakt, maar alleen de Britten mogen erover stemmen.

Betwijfeld kan worden of het Hof van Justitie van de Europese Unie blij zal zijn met deze nieuwe uitzonderingen en interpretaties door de regeringsleiders. Als iemand een nieuwe interpretatie van een artikel aanvecht, zal toch de interpretatie van het Hof van Justitie de doorslag geven. Afsproken is dat de kinderbijslag wordt geïndexeerd voor EU-werkers wier kinderen nog wonen in het land van herkomst. Gekeken wordt naar 'omstandigheden' in het land, niet naar welvaartsniveau zoals Cameron wilde. Eerst worden alleen nieuwe aanvragen voor kinderbijslag aangepast. Vanaf 2020 alle aanvragen, ook de bestaande. Vanaf 2020 kan de Nederlandse regering de kinderbijslag voor kinderen die buiten Nederland wonen aanpassen naar de levensstandaard van het land waar zij wonen.

Dat er nu een akkoord ligt over de aparte positie van het Verenigd Koninkrijk is zeer bijzonder als wordt beseft dat Cameron een fundamentele herbezinning wilde op de rol en de taken van de Europese Unie. Niet uniformiteit maar ruimte voor verscheidenheid is het devies; niet politieke eenheid maar verschil en pluriformiteit. Het ideaal van één gemeenschappelijke munt raakt zelfs uit beeld. Deze door Donald Tusk en de regeringsleiders geaccepteerde benadering leidt tot een soort lappendeken van regelingen. Dit maakt Europees recht ingewikkelder. Daarnaast dreigt het gevaar van 'cherry-picking', lidstaten die op bepaalde terreinen wel de lusten willen maar weigeren de lasten te dragen. Het beseft dat het nastreven van eenheid ook gevaarlijk is omdat het mensen uitsluit, kan wellicht helpen om begrip te tonen voor verschil en pluraliteit. In die zin is het knap dat zevenentwintig regeringsleiders zich hebben verplaatst in de leefwereld van Cameron en zijn conservatieve kiezers, dat goede gesprekken mogelijk waren en een compromis is gesmeed. Sebastiaan Princen stelt:<sup>28</sup> 'Als wordt erkend dat maatwerk eerder regel dan uitzondering is in de EU, kan er verder worden nagedacht over de situaties waarin het wel en die waarin het niet kan worden toegepast. Daarmee kan het akkoord met het VK, als het door de Britse kiezers wordt goedgekeurd, promoveren van dagmenu tot specialiteit van het huis.'

28 Sebastiaan Princen, 'Maatwerk heeft de toekomst in de EU', *de Volkskrant*, 23 februari 2016.



## 4. De slag om Europa

Kan David Cameron het Britse volk overtuigen dat Brexit niet in hun belang is? Zijn de Britten bereid afstand te doen van de extra welvaart die het lidmaatschap hen heeft gebracht? Is Cameron in staat de Europese droom van vrede en welvaart op een goede wijze aan te prijzen bij zijn burgers, of is hij met alle kritiek op Brussel al ongeloofwaardig geworden in een spel met alleen maar verliezers? Het referendum van 23 juni 2016 zou niet gaan over de tekst van het akkoord maar kreeg als weinig genuanceerde vraag 'blijven of vertrekken uit de EU'. De meeste Britten leken niet zo bezig met de juridische details van het akkoord. Het ging meer over de algemene perceptie. Levert de Unie wat positiefs op? De Europese Unie is minder vanzelfsprekend geworden. Bij een eerder referendum in 1975 over het lidmaatschap van de EEG waren alle kranten vóór. Dat is nu niet het geval. Er is toenemende irritatie over heimelijke integratie, de centralisatie vanuit Brussel in naam van het subsidiariteitsbeginsel. Terwijl een heldere federatie met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten die heimelijke integratie een halt kan toeroepen, weigeren de Britten na te denken over zo'n federatie uit angst voor een Europese superstaat. Het lijkt alsof de politici op het pluche elkaar bewust niet willen begrijpen. Nationale politici blijven het aantrekkelijk vinden om 'Brussel' van alles de schuld te kunnen geven: Brussel als zondebok. Mede daardoor viert het euroscepticisme nu hoogtij. In een peiling uit 2013 wilde 42 procent van de Britten de Europese Unie verlaten. Volgens een peiling van WhatUKThinks in de laatste week van februari 2016 is het verschil tussen blijven en vertrekken verwaarloosbaar.

Het was ontgoochelend dat Cameron er niet in slaagde zijn kabinet op één lijn te houden. In zijn directe omgeving is twijfel over wat het beste is voor het Verenigd Koninkrijk. In zijn eigen partij is een soort 'War of the Roses' over Europa aan de gang. Als Cameron de eenheid van het kabinet had geëist had hij direct een kabinetscrisis gekregen, dus besloot hij dat zijn ministers hun geweten mogen volgen. Een meerderheid van zijn kabinet steunt de premier, maar zijn eigen Justice Secretary Michael Gove kon door Cameron niet worden overtuigd. Gove benadrukte dat de deal die Cameron met de Europese Unie had gesloten geen formeel geratificeerd Unieverdrag was, en juridisch pas bindend Unierecht als het was geïncorporeerd in de verdragen van de Unie. Het kan echter niet worden geratificeerd voor het referendum vanwege het voorwaardelijke karakter van de deal. De Britten moeten eerst instemmen om lid te blijven van de Unie. Echter ook in niet geratificeerde vorm is toch sprake van een bindende internationale overeenkomst. Die blijft inderdaad onderworpen aan de interpretatie door het Hof van Justitie, maar dit hof zal serieus rekening houden met een consensus onder achtentwintig lidstaten en de uitspraak van het Britse volk in het referendum.<sup>29</sup>

Ondertussen probeerde de Britse premier het EU-lidmaatschap sterk te verbinden aan de veiligheid en welvarendheid van het Verenigd Koninkrijk. Een vertrek van de Britten uit de Unie zal leiden tot een daling van veertien procent van het bruto binnenlands product van het Verenigd Koninkrijk. 'Don't let Great-Brittain become Little Brittain. Stay in the EU', zei Richard Branson, bestuurder van Virgin, op 26 maart 2014. Het Britse bedrijfsleven meende dat het Verenigd Koninkrijk beter af is in een hervormde Europese Unie. 'Brexit is geen paspoort voor een land van melk en honing' wist ook Cameron.

29 Clive Coleman, 'Is Cameron's EU deal legally binding?', 24 februari 2016, [www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35653495](http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35653495) (geraadpleegd 1 maart 2016).

Maar zelfs minister van Economische Zaken Sajid Javid, nota bene een voorstander van het lidmaatschap van de Unie, bleek eurosceptisch. Sajid Javid stelt: ‘Het is inmiddels wel duidelijk dat het Verenigd Koninkrijk nooit had moeten deelnemen aan de Europese Unie. In meerdere opzichten is het een mislukt project, een uit de hand gelopen bureaucratie die staat te springen om een grondige hervorming. Als we nooit het noodlottige besluit hadden genomen ons erbij aan te sluiten, dan zou het Verenigd Koninkrijk natuurlijk nog altijd een succesvol land met een sterke economie zijn geweest.’<sup>30</sup>

Belangrijk was of het pro-Brexitkamp de beschikking zou krijgen over een charismatische leider. Nadat Cameron eerst moest constateren dat zijn eigen kabinet verdeeld was, werd vervolgens bekend dat de burgemeester van Londen, de conservatief Boris Johnson, voorstander is van Brexit. Johnson kon als burgemeester en minister zonder portefeuille de vaandeldrager worden van het kamp voor uittreding, opmerkelijk omdat Londen de meest pro-Europese stad van Engeland is. Als journalist voor *The Daily Telegraph* in Brussel was Johnson ook al eurokritisch, een bekwaam auteur die ‘Brussel’ graag bespote. Britse journalisten zijn vaak gericht op strijd, twee partijen tegenover elkaar, anders vinden ze het saai.<sup>31</sup> Wat bewoog Boris Johnson om te kiezen voor het nee-kamp? Denkt hij te weten wat er gaat gebeuren? Het vermoeden is dat Johnson ambities heeft om Cameron op te volgen als partijleider van de Conservatieven en als premier; een pijnlijke nederlaag van Cameron in het komende referendum zou daartoe een opstap zijn. Met zijn gok op het nee-kamp hoopt Johnson terecht te komen in 10 Downing Street. Het ligt voor de hand dat Cameron opstapt als het nee-kamp wint. Naar eigen zeggen wil Cameron in 2020 stoppen als premier, maar Johnson wil het roer al eerder overnemen.

Volgens Johnson kan het Verenigd Koninkrijk een fantastische toekomst hebben buiten de Europese Unie. Dat is enige manier is om veranderingen te krijgen. De soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk is volgens hem uitgehold. Johnson vond het verkeerd om Europa, waar Groot-Brittannië altijd een bijdrage aan zal leveren, te verwarren met de Europese Unie. Het zou niet anti-Europees of xenofob zijn om tegen te stemmen. Het ging om het besparen van geld en het terughalen van de macht. Hij betreurde het dat door de Duitse hereniging en het opsluiten van Duitsland in het Europa van de euro, het integratieproces nooit meer is vertraagd. De hereniging van Duitsland kon alleen maar worden geaccepteerd door Frankrijk als Duitsland bereid was de D-mark op te geven en onder te brengen in de euro. Volgens Johnson werd het Verenigd Koninkrijk sinds de Oostwaartse uitbreidingen in 2004, 2007 en 2013 steeds vaker overstemd. Johnson bekeek het puur van de negatieve kant en had geen oog voor de formidabele prestatie van zowel West-Europa als Oost-Europa bij de realisering van de uitbreidingen van de Unie. Want dat heeft stabiliserend gewerkt als het gaat om markteconomie, democratie en mensenrechten, waar ook de Britten fors van profiteren. Johnson zal toch moeten begrijpen dat zonder de uitbreidingen van de Unie een boel ellende was ontstaan in Midden- en Oost-Europa.

Vanuit Brussel is volgens Boris Johnson sprake van een ‘wettelijke kolonisatie’ waardoor de Europese Unie vrijwel elk gebied van openbaar beleid infiltreert. Die Europese Unie heeft geleid tot vervreemding; de mensen hebben het gevoel dat ze niets meer te vertellen hebben. Dat ze de controle zijn kwijtgeraakt. Vooral de beleefde onmacht van hun eigen gekozen politici maakt de mensen woedend; niet het aantal vluchtelingen maar het beeld

30 Patrick van IJzendoorn, ‘Londen is tot op het bot verdeeld over Brexit’, *de Volkskrant*, 23 februari 2016.

31 Titia Ketelaar, ‘Journalist Boris Johnson stond aan wieg eurosceptis’, *NRC Handelsblad*, 23 februari 2016.

van een totaal gebrek aan controle wekt irritatie. En de integratie lijkt steeds maar verder te gaan: een sociale Unie, een politieke Unie, een begrotingsunie, een veiligheidsunie. De Europese Unie zou volgens Johnson moeten decentraliseren, maar in plaats daarvan haalt het steeds meer macht naar het centrum. Als reactie op de behoefte van Johnson aan ‘controle’ moet worden aangegeven dat de democratie van een Unielidstaat deel is van een bredere democratie. Dan moet rekening worden gehouden met andere democratieën, met compromissen en afgesproken besluitvormingsprocedures. In een Europese context kan iets heel goed democratisch zijn, vanwege de dubbele legitimiteit via nationale verkiezingen en het Europees Parlement, alleen kan een enkele lidstaat op een bepaald onderdeel in de minderheid zijn en een stemming verliezen. Een stemming verliezen maakt een proces niet automatisch ondemocratisch. Wat de theorie van de dubbele legitimiteit meer zou ondersteunen is de instelling van een jaarlijkse assemblee van leden van het Europees Parlement én leden van de nationale parlement, om bij voorname onderwerpen de legitimiteit van de besluitvorming van de Unie te versterken.<sup>32</sup>

Volgens Johnson heeft Cameron in Brussel wel zijn best gedaan, maar kan hij de machine van de Unie niet stoppen, hoogstens een tijdelijke spaak in het wiel steken. Het streven naar politieke integratie is onbeheersbaar geworden. De enige manier om echte veranderingen te krijgen is ervoor kiezen om op te stappen. ‘Want de hele geschiedenis van de Europese Unie laat zien dat ze alleen maar luisteren naar een bevolking als die nee zegt. Het fundamentele probleem blijft: dat zij een ideaal hebben dat wij niet delen. Zij willen een echte federale unie, *e pluribus unum* [uit velen één], terwijl de meeste Britten dat niet willen.’ Dit motto is te vinden midden op het grootzegel van de Verenigde Staten van Amerika. Niemand kon Johnson overtuigen dat het akkoord van Cameron een fundamentele hervorming van de relatie met de Unie inhield. Johnson hoopte dat in het debat niet op de persoon zou worden gespeeld. Het is immers aan Cameron te danken dat er een referendum komt. ‘Vergeet nooit dat als het aan Jeremy Corbyn en de zogenaamde Partij van het Volk had gelegen, het Volk volledig buiten spel zou zijn gezet.’<sup>33</sup> Drie maanden voor het referendum probeerde Labourleider Corbyn zijn aanhang over te halen tegen Brexit te stemmen. Daarmee kwam hij in het ‘blijven’-kamp onder de naam *Britain Stronger*. Volgens Corbyn kan men geen betere wereld bouwen als men niet bij die wereld betrokken is, allianties bouwt en veranderingen doorvoert. ‘De EU, met al haar wratten, heeft bewezen dat ze daar een belangrijk internationaal raamwerk voor is’, aldus Corbyn.<sup>34</sup> Hij wilde wel dat de Europese Unie ‘echt sociaal’ wordt.

Dat de invloedrijke burgemeester van Londen zich heeft uitgesproken voor Brexit is teleurstellend. Boris Johnson steunde het ‘weggaan-kamp’ ofwel *Vote Leave*. Een vertrek van de Britten uit de Europese Unie spoort niet met de traditie van de buitenlandse politiek van het Verenigd Koninkrijk. Engeland heeft al vijfhonderd jaar weten te voorkomen dat op het Europese continent een bepaald land de macht grijpt. In 1993 zei de Britse premier John Major:

32 J.W. Sap, ‘Een jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: voldoen de institutionele wijzigingen?’ *Ars Aequi*, jaargang 60, februari 2011, p. 112-117.

33 Chris Rutenfrans, ‘Boris Johnson: Laten we vertrekken’, *de Volkskrant*, 23 februari 2016.

34 Titia Ketelaar, ‘Corbyn bekeert zich in cruciale fase tot EU’, *NRC Handelsblad*, 15 april 2016.

‘Twee jaar geleden heb ik gezegd dat ik het Verenigd Koninkrijk in het hart van Europa wil plaatsen. En in het hart van Europa wil ik ons nog steeds zien.’

‘Wat beweegt de tegenstanders van de volledige Britse deelname aan de EG? Het is toch vooral frustratie. Frustratie dat de natiestaat nergens volledig soeverein is, vrij om zijn beleid te bepalen zonder te overleggen met vervloekte buitenlanders. Er is frustratie dat sommige van de gekoesterde aspecten van ons nationale leven onderwerp zijn van niet aflatende veranderingen. Ze beoefenen een soort fantoomgrandeur, gekletter met onbruikbare wapens.’

‘Ik begrijp deze gevoelens maar ik ben bang dat ik ze niet kan delen. De wereld is veranderd. Het Verenigd Koninkrijk moet zijn rechtmatige plaats innemen.’

Dat is juist gezien door Major. Lidstaten hebben hun lot niet meer in eigen handen. De krachten in de wereldeconomie zijn te groot. Alle lidstaten van de Europese Unie zijn per stuk te klein om de problemen op te lossen die op hen afkomen. Blokvorming is onvermijdelijk om samen iets in de melk te kunnen brokkelen. Het Britse referendum van 23 juni kan in dat licht ook een valse keuze worden. Het is onduidelijk wat de consequenties zijn van een uittreding voor de Britten, meer of minder groei en werkeloosheid, meer of minder in het belang van het bedrijfsleven, meer of minder onzekerheid voor de burgers, meer of minder debat. Herman van Rompuy stelt:<sup>35</sup> ‘In een geglobaliseerde wereldeconomie, waar je van iedereen afhangt, waar je voor je veiligheid van de Amerikanen afhangt, enzovoorts, enzovoorts, als je dan nog durft te zeggen: *‘It’s all about control’* en de indruk wekt dat jouw nationale democratie opkan tegen al die nieuwe afhankelijkheden... *‘bonne chance’* zou ik zeggen, veel geluk. Dat is bijna leven in een wereld die niet meer bestaat. Dat is pure nostalgie.’ Is sprake van een gefrustreerd terugverlangen naar het oude Britse wereldrijk toen de Engelsen nog aan alle knoppen zaten? Dat is de wereld van gisteren die niet meer terugkomt.

De voorstanders van Brexit denken na uittreding snel een vrijhandelsakkoord met de Unie te kunnen sluiten. Maar op Brexit zullen vele jaren van moeizaam onderhandelen en onzekerheid volgen, zowel voor de Britten als voor de Unie. Die onzekerheid zal werken als een soort ‘gif voor de economie’, aldus Wolfgang Schäuble, de minister van Financiën van Duitsland.<sup>36</sup> Brexit wordt door de G20, de economisch sterkste landen van de wereld, zelfs gezien als een schok en een bedreiging van de wereldeconomie. Om nog maar te zwijgen over Schotland en het uit elkaar vallen van het Verenigd Koninkrijk zelf. In 2014 werd het referendum door de Schotse nationalisten maar net verloren. Als zij zich hadden losgemaakt van het Verenigd Koninkrijk was het plan van de voorstanders van het referendum om direct toetredingsonderhandelingen te beginnen met de Europese Unie (art. 49 VEU). Is door de beleidsmakers bij de Europese Commissie over het hoofd gezien dat Europese integratie kan leiden tot separatisme, omdat een regio meer wordt gezien als een gewettigde identiteit in Europa?<sup>37</sup>

35 Christoph Schmidt, ‘EU-leiders interesseerden zich niet voor Syrië’, interview met Herman van Rompuy, *Trouw*, 15 maart 2016.

36 *NRC Handelsblad*, 7 maart 2016.

37 Larry Siedentop, *a.w.*, p. 73.

Gezien de situatie in de wereld ligt het voor de hand dat alles wordt gedaan om Brexit te voorkomen. De droom van het samengaan van landen die eeuwenlang oorlog met elkaar oorlog hebben gevoerd, de Europese gedachte, mag niet kapot worden gemaakt. Nu er overeenstemming is over waarden als vrede, vrijheid, verdraagzaamheid en gelijkheid, dienen de andere lidstaten van de Unie ruimte te blijven maken voor het Verenigd Koninkrijk in de 'Union of values', het liefst ook in een leidende rol, zoals op het terrein van migratie en veiligheidsbeleid. Het is nu geen tijd om in Europa verdeeldheid te zaaien. Bommen ontploffen aan de grenzen en in de Europese hoofdsteden. Door de activiteiten van de terroristen wordt het onderscheid tussen externe en interne dreiging steeds verder ondermijnd.

Volgens Herman van Rompuy is het ontoelaatbaar dat men zo'n belangrijke beslissing over de toekomst van een land als het Verenigd Koninkrijk kan laten afhangen van een kleine meerderheid in een referendum. Dat geldt ook voor Catalonië. Zo'n beslissing mag alleen met een overduidelijke meerderheid worden genomen. Dat echt goed duidelijk is dat het land het echt wil. Als de Britten besluiten te blijven hoopte Van Rompuy dat vanuit de Britse regering sprake zou zijn van een sterker engagement voor Europa. Een politiek leider heeft een verantwoordelijke functie. Als je iets zegt vanuit die functie dreig je te worden geloofd. Een leider behoort geen megafoon te zijn maar iemand die richting geeft. 'Want als je jarenlang de boodschap aan je burger meegeeft 'I don't love Brussels', en alles binnen de EU doet met tegenzin, dan denken die burgers ook: laat maar zitten.'<sup>38</sup>

38 Christoph Schmidt, 'EU-leiders interesseerden zich niet voor Syrië', *Trouw*, 15 maart 2016.



## II. NIET UIT ELKAAR DRIJVEN





## 5. Een oorlogsverklaring aan Europa

Ook in Nederland zijn er mensen die nadenken over uittreding, over een zogenaamd Nexit. Zo'n zeventig procent van de Nederlanders is voor Europese samenwerking. Een ruime meerderheid is tegen een Europese superstaat. Gecentraliseerde Europese superstaten onder leiding van een Romeinse keizer, een Napoleon of een Hitler zijn in Nederland niet geliefd. Ze zijn in het verleden ook met veel kabaal ten onder gegaan. Napoleon probeerde de fraaie waarden van de Verlichting met oorlog en geweld aan heel Europa op te leggen. Vervolgens leidde nationalisme en ideologie tot oorlog en massamoord. Na de Tweede Wereldoorlog is Europa opgebouwd met instellingen en belangenversmelting om een duurzame vrede te realiseren. Niet voor niets kreeg de Europese Unie in 2012 de Nobelprijs voor de Vrede.

Het idee van samenwerking tussen de Europese volkeren was al aanwezig in de middeleeuwen. Geleerden van meerdere faculteiten discussieerden over de noodzaak van een bond met eigen organen die op bepaalde terreinen ook bij meerderheid kon beslissen. Men meende dat Europese samenwerking kon bijdragen aan duurzame vrede, goede handelsbetrekkingen, welvaartsvergroting van de mensen en een machtsversterking van de individuele staten. Ook in latere eeuwen bleef die Europese gedachte steeds aanwezig. Het is een utopie geweest, een droom van vrede en verdraagzaamheid gebaseerd op waarden.<sup>39</sup> Het was een droom waar een vluchteling als Jan Amos Comenius in geloofde. Iemand die onderdak vond in Amsterdam, de stad van de verdraagzaamheid (en wapenhandel).<sup>40</sup>

Met het opkomen van de nationale staten kwam tevens de idee van de federatie meer op de voorgrond, ter verzekering van de vrede, waarbij zeventiende en achttiende-eeuwse denkers als Sully (M. de Béthune, hertog van Sully), C.I.C. of Abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau en Immanuel Kant kunnen worden genoemd. Saint-Pierre publiceerde in 1713-1716 zijn indrukwekkende *Le projet de traité pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. Hij pleitte voor een verbod van geweld tussen de leden, verplichte toetreding voor alle Europese staten (desnoods onder dwang), een bondsleger, een senaat, waarbij de grote mogendheden elk één stem, de kleine staten in combinaties een stem zouden bezitten, voorzitterschap bij toerbeurt, een geneutraliseerde 'Europese hoofdstad' waarvan de omgeving een 'Europees district' zou vormen. Hij noemde als voorbeeld de stad en de provincie Utrecht. De auteur meende zelf zijn tijd tweehonderd jaar vooruit te zijn.<sup>41</sup>

Maar met de democratisering van het publieke leven kwam niet alleen de verlangde 'eeuwige vrede' op, maar paradoxaal genoeg ook het nationalisme. Pas na de Eerste Wereldoorlog werd het idee van Europese integratie meer consequent bepleit. Beroemd is de Pan-Europese Unie (1923) van graaf Coudenhove-Kalergi, die de Verenigde Staten van Europa zag als een krachtenveld tegen andere grote krachtenvelden als het Verenigd Koninkrijk en de Sovjetunie. In 1930 was er een federaal voorstel van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Aristide Briand (1862-1932) in het kader van de Volkenbond, dat echter in de vergetelheid raakte. Na de Tweede Wereldoorlog bepleitte Winston Churchill in 1946 een Verenigde Staten van Europa, zodat een Europese familie kon worden gevestigd, die

39 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016 ([www.comeniusmuseum.nl](http://www.comeniusmuseum.nl); geraadpleegd op 11 april 2016).

40 H.E.S. Woldring, *Jan Amos Comenius. Zijn leven, missie en erfenis*. Budel: Damon, 2014, p. 189-192.

41 C.G. Roelofsen, 'De periode 1450-1713', A.C.G.M. Eijffinger (red.), *Compendium volkenrechtsgeschiedenis*. Deventer: Kluwer, 1991, p. 106-108.

door Engeland als vriend en verlanger zou worden gesteund. Na het dodelijke geweld in de Tweede Wereldoorlog kwam inderdaad langs deze weg, de weg van de Frans-Duitse samenwerking, een vrijzenuis uit de dood. Met Churchill begon de opstanding van Europa. Dat is de goede weg. In 1947 presenteerde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken George C. Marshall een hulpprogramma voor de wederopbouw van Europa onder de voorwaarde dat de Europese staten zich moesten verenigen. In 1949 werden de NAVO en de Raad van Europa opgericht.<sup>42</sup>

De vrede in de Europese Unie is in de eerste plaats gerealiseerd met instellingen. Het gaat om een geheel van verdragen, bestuursvormen en regels die ons moesten beschermen tegen onszelf. Daarnaast was in de tweede plaats nodig de organisatie van zekere handelsbetrekkingen waardoor een wederzijdse afhankelijkheid kon ontstaan zodat een land alleen geen oorlog meer kan voeren of dat het zichzelf zou verarmen. Door de vervlechting van handels- en investeringsstromen kan geen land de interne markt meer verlaten zonder groot welvaartsverlies. Een 'stand-alone' is in de mondiale economie onrealistisch geworden.<sup>43</sup> In de derde plaats diende te worden gewerkt aan de welvaartsvermeerdering van de burgers. Intussen is Nederland na de Tweede Wereldoorlog sterk afhankelijk geworden van de omliggende landen. Vóór 1992 was Nederland netto-ontvanger in de Europese gemeenschap vanwege een truc met de import via de haven van Rotterdam. De Europese Unie kost Nederland nu ongeveer vier à zes miljard euro per jaar, maar Nederland profiteert als transportland veel meer van de interne markt. Dat is extra van belang omdat Nederland steeds minder industrie heeft.

Vrede kan voor een deel worden gerealiseerd door instellingen. Maar die instellingen moeten worden ondersteund door ten eerste het geloof van de burgers in het functioneren van de instellingen en ten tweede in de wil om als instellingen en lidstaten loyaal samen te werken. Als roulerend voorzitter van de Europese Unie had Nederland de eerste helft van 2016 de opdracht om enige politieke leiding te laten gelden. Kon Nederland eraan bijdragen dat het vertrouwen in de Europese Unie weer kon gaan groeien? Werd voldoende uitgelegd dat een interne markt ook moet worden verdedigd, zowel extern als intern? Door de vluchtelingencrisis was het niet gewenst om luchtballonnen op te laten die noodzakelijke consensus konden verstoren. Bovendien diende het terrorisme zich steeds nadrukkelijker aan als de vijand van de vrije, democratische, open en westerse samenleving die Europa wil zijn. Een Europese Unie kan niet zonder instellingen, de instellingen kunnen niet zonder het vertrouwen van de burgers. Helaas is wantrouwen het overheersende gevoel aan het worden.<sup>44</sup> Een beweging van populistten en intellectuelen probeerde zelfs het referendum over het associatieakkoord van de Europese Unie met Oekraïne te misbruiken om hun weerzin tegen de Unie te onderstrepen en zo een klimaat voor een Nexit te scheppen.

Die Europese open samenleving wordt opnieuw bedreigd. Nadat was vastgesteld dat de daders van de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 (130 doden) wortels hadden in het Brusselse Molenbeek, kreeg lidstaat België het verwijt een 'failed state' te zijn, omdat het terroristen hun gang liet gaan met het voorbereiden van aanslagen. Met zo'n term wordt het wantrouwen bevorderd. De term 'failed state' wordt immers meestal gebruikt voor landen ver buiten Europa waar sprake is van anarchie en geweld. Om deze term te gebruiken

42 Waltraud Hakenberg, *Europarecht*. München: Franz Vahlen, 2015, p. 2.

43 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016.

44 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016.

voor België is zwaar overdreven als wordt beseft dat bijvoorbeeld ook de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje, Tunesië, Moskou en Turkije zijn getroffen door terroristische aanslagen. De radicalisering van een aantal moslimjongeren is echt niet alleen in België. Dat laat onverlet dat er in België als democratische staat wel structurele institutionele problemen zijn. Er zijn serieuze klachten over Brussel.

Zo zouden ex-Syriëgangsters graag naar Brussel gaan omdat ze daar vrijwel onvindbaar zijn; een ideale schuilplaats voor jihadisten. Omdat het Brusselse gewest is verdeeld in zes verschillende politiezones kunnen terroristen lang onder de radar blijven, zoals de daders van de aanslagen in Parijs. Tips aan agenten over bizarre mensen werden niet doorgegeven. Gesproken werd van een bestuurlijke chaos, versnipperde bevelvoering en het niet-delen van informatie.<sup>45</sup> Voor de ogen van de gehele wereld werden de veiligheidsdiensten van Brussel en van de lidstaten volledig afgebrand. Niet handig, hierdoor werd het wantrouwen nog meer bevorderd. Liep Nederland een risico? De Nederlandse wijkagenten en buurtwerkers zouden meer in de ‘haarvaten van de samenleving’ zitten om zo de boel bij elkaar te houden en betere informatie in te winnen. Er zou bij de Nederlandse politie meer zicht zijn op wat radicaliserende jongeren beweegt en het besef van de invloed van de zogenaamde drie w’s (‘woning, wijf en werk’).

Op 22 maart 2016 werd Brussel hard getroffen door aanslagen van terroristen. Ze werden opgeëist door terreurgroep Islamitische Staat en het doelwit was overduidelijk Europa. Op het Brusselse vliegveld Zaventem en op metrostation Maalbeek ontplofte bommen (32 doden, 340 gewonden). Het metrostelsel onder het bestuurscentrum van de Europese Unie werd geraakt. Waren de terroristen uit op de vernietiging van Europa; als je de kop eraf hakt gaat de rest ook dood? Het zenuwcentrum van de Unie was het doelwit. Men kan nu zeggen: Europa bestaat, het heeft een vijand. De locatie van de aanslag in Brussel was niet toevallig. Metrostation Maalbeek ligt vlak naast het Berlaymont-gebouw, de zetel van de Europese Commissie. Moesten de Europese instellingen vestingen worden? Premier Mark Rutte zei ‘Wij zijn met meer’. Tweede-Kamerlid Geert Wilders (PVV) zei: ‘Nederland moet nu onmiddellijk zijn grenzen sluiten en teruggekeerde Syriëgangsters preventief oppakken en opsluiten. De veiligheid van Nederland gaat boven alles.’ Ook de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken Peter Szijjarto benadrukte: ‘Er is geen twijfel aan dat illegale migratie achter de toename van de terreurdreiging zit.’ Erkend werd dat de uitwisseling van inlichtingen door de veiligheidsdiensten in de Unie in geen verhouding stond tot de toegenomen terreurdreiging.

Zo werd in Nederland opeens gespeculeerd over de terugkeer van grenscontroles en van meer cameratoezicht op de grens. Volgens Erik Akerboom, korpschef nationale politie, kan een land niet hermetisch worden afgesloten, maar is wel meer controle aan de grens nodig. Durven de Europeanen de grote vragen over veiligheid en het gemeenschappelijk bewaken van de buitengrenzen onder ogen te zien? Beseffen de lidstaten van de Unie dat voor gemeenschappelijke antwoorden op vragen over terreur en oorlog een gemeenschappelijke politieke bestemming noodzakelijk is, ook al is het een federatie van staten?<sup>46</sup> Beseft de Europese Unie het belang van het, in deze zonder twijfel zware strijd, vast blijven houden aan de burgerlijke vrijheden en de rechtsstaat, omdat anders de terroristen hun zin krijgen?

45 Tijn Sadée, ‘Is Brussel voor jihadisten een “ideale schuilplaats”?’ *NRC Handelsblad*, 21 maart 2016.

46 Caroline de Gruyter, ‘De zelfmoordenaars weten waar zij heen willen. Wij niet’, *NRC Handelsblad*, 26 maart 2016.

Het doel van de Unie moet zijn een vrije en veilige ruimte, waar men door samenwerking tussen de Unie en de nationale overheden beschermd is tegen kwaadwillenden.

Tekenend is dat de meeste daders van terroristische aanslagen een criminele achtergrond te hebben. Vaak zijn ze begonnen met kleine diefstallen, daarna handel in drugs en wapens en kwamen ze steeds meer in de georganiseerde criminaliteit terecht. Dat is hun netwerk. Zij waren al radicaal qua geweldgebruik. Bij geïsoleerde criminele jongeren volgde het religieuze element later. Soms zijn ze bekeerd en geronseld voor IS in de Europese gevangenissen. Na de aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel vermeed de Belgische premier Charles Michel grove oorlogstaal. Hij sprak van een gemeenschappelijke strijd, zonder grenzen, die we vastberaden moeten voeren. ‘We worden aangevallen door zij die gekozen hebben om onze vijand te zijn.’<sup>47</sup> Angela Merkel zei: ‘De daders zijn de vijanden van alle waarden waar Europa voor staat’.<sup>48</sup> Dat is zo, maar de doden en gewonden illustreren wellicht ook dat het meer is dan strijd tegen waarden alleen. Het is een oorlog tussen IS en de anti-IS-coalitie. De heersende analyse is dat de terroristische aanslagen een reactie zijn op de westerse luchtaanvallen mede uitgevoerd door lidstaten van de Unie in Irak en Syrië. Maar uit telefoontaps en verslagen van verhoren van opgepakte Franse terreurverdachten blijkt dat diverse aanslagen al waren gepland in 2013, vóórdat de terreurgroep zich omdoopte tot de Islamitische Staat en in Irak en Syrië een kalifaat uitriep.<sup>49</sup> Het draait vanuit het kalifaat ook om ‘public relations’ via de moderne media. De activiteiten van IS-strijders en de executies worden steeds zorgvuldig gefilmd door cameramensen en vervolgens verspreid. Moslims uit het westen die zich hebben bekeerd worden door IS gebruikt als te filmen kanonnenvoer. IS laat kwetsbare jongeren als ‘uitverkorenen’ sterven, gefilmd en wel. De beelden en de aanslagen zijn met name gericht op het manipuleren van de groep verwarde moslims, dat ze na radicalisering voor IS gaan kiezen. IS heeft de hele wereld verdeeld in aanhangers en tegenstanders.<sup>50</sup> De dreiging voor de vrede in Europa is zeer reëel en men is gewaarschuwd.<sup>51</sup>

Volgens president François Hollande bevestigen de aanslagen in Brussel, na die in Parijs en Saint-Denis afgelopen 13 november 2015, dat de dreiging nog nooit zo hoog is geweest. In een verklaring van 30 maart 2016 stelt hij: ‘Het islamitisch terrorisme heeft de oorlog aan ons verklaard. Aan Frankrijk, aan Europa, aan de hele wereld – recentelijk nog waren in Pakistan, op een paaszon­dag, christenen het doelwit van aanslagen. Het zal een lange oorlog worden. Onze troepen voeren in Syrië en Irak aanvallen uit op IS. Sinds enkele weken is deze terroristische organisatie terrein aan het verliezen. Deze oorlog vraagt om vastberaden optreden op Europees niveau. Er is voortuitgang geboekt op het gebied van coördinatie van inlichtingen, en de strijd tegen de wapenhandel. Dit moeten we ook op een nieuwe manier voortzetten.’

Op 25 maart 2016 bracht de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry een bezoek aan Brussel. Hij verkondigde dat de Belgische regering wel daadkrachtig

47 *De Volkskrant*, 24 maart 2016.

48 *NRC Handelsblad*, 23 maart 2016.

49 *NRC Handelsblad*, 30 maart 2016.

50 Carolien Roelants, ‘Gevaarlijke tijden, niet alleen om de terreur’, *NRC Handelsblad*, 29 maart 2016.

51 J.W. Sap, ‘Pleidooi van de vrijheid van godsdienst. Een voorwaarde voor vrede’, in: Govert Buijs en Marcel ten Hoo­ven (red.), *Nuchtere betogen over religie. Waarheid en verdichting over de publieke rol van godsdiensten*. Budel: Damon, 2015, p. 45-60, met name p. 54.

had opgetreden tegen het terrorisme na de aanslagen in Parijs. Namens de Amerikaanse overheid bood Kerry alle hulp die nodig is aan: ‘je suis bruxellois’. Kerry gaf namens de politieagent van de westerse beschaving het noodzakelijke vertrouwen. Premier Charles Michel probeerde daarna te corrigeren dat België een mislukte staat zou zijn. Korte tijd later werd een aantal terroristen, waaronder ‘de man met het hoedje’, opgepakt in Brussel. De aanslagplegers van Parijs en Brussel bleken deel uit te maken van dezelfde terreurgroep.



## 6. Het einde van het keizerrijk

Het gaat niet goed met de Europese Unie. De crisis sinds 2008 blijft aanhouden, terwijl de Verenigde Staten van Amerika al lang weer uit het dal zijn door meer mogelijkheden van krachtig federaal ingrijpen en een grotere arbeidsmobiliteit. De Europese Unie haalt nauwelijks een procent groei, terwijl alleen voor de financiering van een Europees sociaal model één groei van twee procent is vereist.<sup>52</sup> Daarnaast ontbeert de Unie als overheidsstructuur voldoende eigen middelen. Het budget van de Unie is nu slechts één procent van de jaarlijks in de Unie geschapen welvaart. Dat is te weinig. Bij ieder probleem moeten de lidstaten bijspringen en neemt de irritatie van de burgers toe. Het budget van een club als de Europese Unie zou zich eigenlijk rond de twintig procent moeten bevinden, bedoeld voor taken als financiële en monetaire stabiliteit, buitenlands beleid, defensie, het bewaken van grenzen en binnenlandse veiligheid. Het is deprimerend dat er geen geld van de Unie is; er is slechts geld van de lidstaten. Daarom moet over elke cent worden gevochten en dan is het in de media weer twee minuten voor twaalf.

Het is tijd om met een systeem van eigen middelen te komen, met belastingen die burgers en bedrijven rechtstreeks afdragen aan de Unie. Dat het Europees Parlement niets te vertellen heeft over de inkomsten is bizar. In het Amerika van 1776 hadden de kolonisten er hun buik van vol om belastingen te moeten betalen aan Engeland zonder vertegenwoordigd te zijn in het Engelse Lagerhuis: 'No taxation without representation'. In de Europese Unie is sprake van de omgekeerde wereld. De burgers kiezen wel een rechtstreeks gekozen Europees Parlement, maar dat heeft vrijwel niets te vertellen over de inkomsten: 'No representation without taxation'.<sup>53</sup> Door zwak en traag optreden van de instellingen en de lidstaten van de Unie, door het laten bungelen van Zuid-Europa, is nu de helft van de jongeren in Zuid-Europa zonder werk.

In Duitsland waarschuwen ze dat als de euro klapt, dat dan ook Unie klapt. Er is angst voor een implosie. Door hier over te spreken wordt eigenlijk een appèl gedaan om de boel bij elkaar te houden en te werken aan een sterkere eenheid. Wanneer het niet goed gaat met de Europese Unie wordt als waarschuwing wel de vergelijking gemaakt met de ondergang van het West-Romeinse rijk in 376-476. Rome, aan het begin van de derde eeuw de grootste stad van de wereld, ooit gedragen door goede organisatie en discipline, kwam onder vuur te liggen door toenemende economische problemen, oncontroleerbare inflatie, steeds hogere belastingen, sociale spanningen, politieke machtsspelletjes, militaire conflicten en de komst van veel migranten. Het vertrouwen was weg. Met de zwakke politieke instellingen kon Rome de problemen niet meer de baas, om uiteindelijk te worden geplunderd door de 'barbaren'.<sup>54</sup> Dit verval van een grote beschaving als die van het oude Rome houdt de gemoederen van de mensen tot op heden bezig, voor een deel vanwege de angst dat zo'n ondergang opnieuw kan gebeuren. Hoe sterk is de Westerse beschaving in de 'clash of civilizations' op deze wereldbol? Hoe sterk is het statenverbond van de Europese Unie?

52 Herman van Rompuy, 'Bespiegelingen na vijf jaar Europa', in: Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 11-24, met name p. 24.

53 Guy Verhofstadt, *De ziekte van Europa en de herontdekking van het ideaal*. Amsterdam, Antwerpen: De Bezige Bij, 2015, p. 175, 177.

54 Maarten van Rossem, *Het einde van het Romeinse Rijk*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2016.

Bij die pax Romana van het Romeinse rijk geldt als kanttekening dat het in feite een militaire dictatuur was. De Europese beschaving die zich in de periode na het Romeinse rijk heeft ontwikkeld was veel meer dan een pax Romana. Het was juist door de val van het Romeinse rijk en de combinatie met de opkomst van het universele christendom, dat zoiets bijzonders als de ‘Europese beschaving’ zich wist te ontwikkelen. De middeleeuwse Westeuropese ‘christenheid’ zag zichzelf als een eenheid. Men had de paus en de keizer. Zij werden toen gezien als de leiders van de ‘republica christiana’. Maar politiek was sprake van verbroekeling door de zelfstandigheid van vorsten en baronnen. Het is de christelijke beschaving die in de negentiende eeuw werd beschouwd als de moderne beschaving. Gunstig voor Europa was dat door de vestiging van de christelijke kerken in Europa een zekere scheiding tussen wereldlijk en geestelijk gezag was ontstaan, tussen keizer en paus, tussen koning en kerken, tussen republiek en godsdiensten. Dit werd later uitgebouwd in continuïteit met de klassieke wereld, de Renaissance. Na de Reformatie, de Verlichting en de Industriële samenleving was het uiteindelijke resultaat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst bevochten op de staat en op de geestelijkheid zelf. Niet eenheid tegenover andere culturen, maar vrijheid, openheid en diversiteit zelf dienen beschouwd te worden als de ware identiteit van Europa. Europa is dus veel meer dan een geografisch begrip alleen. Het is een brandend licht in het donker. Na schade en schande wijzer geworden staat Europa, zeker sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw, voor een beschavingsmodel, een ideaal voor de wereld.

Om in navolging van het Romeinse Rijk de eenwording van Europa af te dwingen door de stichting van een gewelddadig rijk, is gedoemd te mislukken. Wat haar culturele identiteit betreft moet de Europese Unie vooral ‘open en pluriform’ blijven.<sup>55</sup> De Franse filosoof Rémi Brague heeft uiteengezet dat het bijzondere van de Europese cultuur is dat zij niet bestaat in een vastgelegde culturele identiteit, maar in het beschouwen van het ‘vreemde buiten ons’ als een vormend element in plaats van grond voor vijandschap. Hij wijst op de Romeinse manier waarmee is omgegaan met de Griekse cultuur en met de joodse wortels van het christendom. Voor de middeleeuwer, dat blijkt uit oude kaarten, was het centrum niet Europa. Voor joden en christenen was dat Jeruzalem, voor moslims was het Mekka. ‘Niet Rome, en nog minder Aken of Parijs.’<sup>56</sup> Vanwege bepaalde kenmerken wordt wel verdedigd dat de Europese beschaving superieur is aan andere beschavingen; in eerste instantie werd dat gedaan vanwege het christendom. Nog in de negentiende eeuw werd het christendom gezien als de enige ware religie – dus dan moest Europa wel domineren – maar tegenwoordig vanwege de ruimte voor diversiteit, individualisme, democratie en respect voor eigendom.

Maar de westerse wereld is meer onder druk komen te staan, waardoor zowel het vertrouwen van mensen in elkaar als het vertrouwen van de mensen in de overheden en instituties is afgenomen. Charles Taylor spreekt van de drie kwalen van de moderniteit: 1) een verlies aan zin, het verflauwen van morele horizonten; 2) de ondergang van doelstellingen,

55 Marin Terpstra, ‘Heeft Europa naast een politieke identiteit ook een culturele identiteit nodig?’, in: Erik de Bom (red.), *Europese Gedachten. Beschouwingen over de toekomst van de Europese Unie*. Kalmthout: Pelckmans/Klement, 2014, p. 75-94, met name p. 89.

56 Rémi Brague, *Europe, la voie Romaine*. Paris: Gallimard, 1992; *Europa, de Romeinse weg. Een essay*. Vertaald door J.M.M. de Valk. Zoetermeer/Kalmthout: Klement/Pelckmans, 2013, p. 182.



ten overstaan van een welig tierende instrumentele rede; 3) een verlies van vrijheid.<sup>57</sup> Als mensen niet meer het geloof hebben dat de democratische rechtsstaat de beste staatsvorm is om iedereen tot zijn recht te laten komen, worden de instellingen ondermijnd. Er moet vertrouwen zijn dat de instellingen de mensen kunnen beschermen. Er dient een nieuw Europees model te zijn dat tot de verbeelding spreekt, met de waarden en de doelstellingen van de Unie als bedoeld in de artikelen 2 en 3 VEU. Europa is één beschaving met meerdere culturen. Door de weigering voor het culturele Europa een extern referentiepunt te gebruiken, natuurlijk of goddelijk, dreigt het risico dat op termijn de vis aan de kop gaat stinken.<sup>58</sup>

Europa is een open samenleving.<sup>59</sup> Alles is vatbaar voor aanvulling en correctie. Voor de vroegere Europese hang naar het nieuwe en betere, wel de 'uitvinding van het uitvinden' genoemd, noemt David S. Landes een aantal mogelijke oorzaken die samenhangen met religieuze waarden: 1. De joods-christelijke eerbied voor handwerk. Als God Noach waarschuwt voor de zondvloed wordt Noach niet direct door God gered, maar dient hij een boot te maken. 2. De joods-christelijke onderwerping van de natuur aan de mens. In het christelijke Europa vonden heidense natuuraanbidders geen gehoor. 3. Het joods-christelijke lineaire tijdsbesef. Landes stelt: 'Other societies thought of time as cyclical, returning to earlier stages and starting over again. Linear time is progressive or regressive, moving on to better things or declining from some earlier, happier state. For Europeans in our period, the progressive view prevailed.' 4. Uiteindelijk was volgens Landes de markt doorslaggevend. In Europa was een vrij ondernemerschap. Innovatie werkte en was lonend. Succes nodigde uit tot navolging en concurrentie. Er waren nog wel legendes om te waarschuwen voor overmoed – de verdrijving uit de Hof van Eden, Icarus die te hoog vloog – maar volgens Landes bekommerden de doeners zich daar niet om.<sup>60</sup>

Als resultaat van die mentaliteit en het kapitalisme nam de macht van de Westerse wereld toe. De onderlinge wedijver tussen de staten bracht Europa dynamiek en ontwikkeling, maar ook vernietiging. Door rijkdom en militaire macht wist Europa de cyclische gang van aftakeling en val te doorbreken en kon Europa de baas spelen over zogenaamde barbaarse naties.<sup>61</sup> Ondanks alle terechte kritiek op de uitbuiting, de slavernij, de discriminatie en de oorlogen, verdient het Europese wonder ook morele goedkeuring. Gibbon stelt:<sup>62</sup>

'The division of Europe into a number of independent states, connected, however, with each other, by the general resemblance of religion, language, and manners, is productive of the

57 Charles Taylor, *De malaise van de moderniteit. Met een voorwoord van Rob Houtepen*. Kampen: Kok Agora, 1994, p. 23-24.

58 Rémi Brague, 'Vijf uitdagingen voor Europese democratieën', Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 43-53, met name p. 52.

59 Frank van Helmond, *The crisis of the European Union in the light of 'European Culture'*. Heerlen: Open Universiteit, 2015, p. 299.

60 David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations. Why some are so rich and some so poor*. Londen: Abacus, 1998, 1999, p. 58-59.

61 John A. Hall, *International Orders*. Cambridge: Polity Press, 1996, p. 62.

62 E. Gibbon, *The Decline and Fall of the Roman Empire*. Oxford: Oxford University Press, vol. 1, 1903, p. 93.

most beneficial consequences to the liberty of mankind. A modern tyrant, who should find no resistance either in his own breast or in his people, would soon experience a gentle restraint from the example of his equals, and the dread of present censure, the advice of his allies, and the apprehension of his enemies.’

In veel andere beschavingen is vaak één principe en één vorm dominerend (China, de wereld van de islam), hetgeen kan leiden tot onderdrukking, ondergeschiktheid, despotisme en willekeur.<sup>63</sup> In China was geen respect voor eigendomsrecht, in de wereld van de islam mocht de Koran niet worden gedrukt. Tegelijkertijd trof Europa ook gelukkige geografische en ecologische factoren die bepalend waren voor het succes van Europa of het Euro-Aziatisch continent. Het is het grootste continent van de wereld dat ruimte biedt aan veel mensen en het bevorderde de grootste verscheidenheid aan domesticeerbare planten en dieren. Er is sprake van een gunstig en identiek klimaat op dezelfde breedtegraad en een vruchtbare bodem.<sup>64</sup>

Het is niet zonder risico om eurocentrisch te denken. Eigenlijk vormt niet de Middellandse Zee maar de Sahel de werkelijke grens van Zuid-Europa. Beseft dient te worden dat in de wereld van de islam en het oosten minachting is voor het gebrek aan cultuur van de Europeanen. In de periode 1000-1500 raakten de Europeanen door de drift tot uitvinden op voorsprong als het gaat om militaire technologie en scheepsbouw. In de wereld van vandaag is nog steeds zoiets als een Europese of Westerse dominantie, zeker als we Noord-Amerika en Australië optellen bij Europa. Japan en sommige oliestaten zijn een uitzondering. De dominantie kan niet ontkend worden en komt bijvoorbeeld naar voren in economische ontwikkeling (BNP), de christelijke jaartelling en Europese kledingvoorschriften die de standaard zijn geworden in internationale communicatie. Bovendien kan worden gewezen op de Engelse taal. De genoemde vluchtelingen bij Calais willen niet voor niets naar Engeland.

Anders dan de Verenigde Staten van Amerika heeft de Europese Unie nooit een helder migratiebeleid ontwikkeld. Sinds Europa de weg insloeg van democratisering en universele rechten, de idealen van de Verlichting, doemde in de verte het wereldburgerschap op. In dat besef hebben de Europeanen zich wel ingezet voor ontwikkelingssamenwerking, dat het ook in andere delen van de wereld aangenaam zou worden om te wonen. Er is geprobeerd de meest kwetsbare mensen te helpen, maar het bleef mondjesmaat. In ieder geval werd de kloof tussen rijk en arm niet snel kleiner. Dan is onvermijdelijk dat er mensen uit de arme gebieden naar Europa komen en op de deur van de Unie gaan kloppen. Niet iedereen zal naar binnen kunnen, want Europa mag niet omvallen. Spanje is er door samenwerking met Marokko bij Ceuta en Melilla in geslaagd een harde scheiding te maken tussen economische en politieke vluchtelingen. Maar kwetsbaren moeten door de Unie geholpen worden.

Een ruimhartiger beleid gebaseerd op een puntensysteem, naar het voorbeeld van Canada, en systematisch uitgedragen door de vele ambassades van de lidstaten van de Unie, had de omvang van de tragedie op de Middellandse Zee en bij de Griekse eilanden kunnen voorkomen. In 2015 kwamen 1,8 miljoen mensen naar de Unie. 1,3 miljoen heeft asiel aangevraagd. Een half miljoen is illegaal. Er zijn ongeveer vierduizend mensen op hun tocht

63 Pim den Boer, *Europa. De geschiedenis van een idee*. Amsterdam: Bert Bakker, 2007, p. 130.

64 Jared Diamond, *Guns, Germs and Steel. A short history of everybody for the last 13,000 years*. Londen: Vintage Books, 1997, 2005, p. 261-262.

naar de Europese Unie omgekomen. De Middellandse Zee, nu een kerkhof met vluchtelingen geworden, was in de geschiedenis (net als de Noordzee) eerder een vereniger dan een verdeler. Sinds het wegvallen van de Koude Oorlog heeft Europa steeds meer te maken gekregen met nabijgelegen regio's als Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Rusland. De rafelranden veroorzaken zowel humanitaire discussies als veiligheidsdebatten. Ongelijkheid leidt zal altijd leiden tot migratie. Wie veel bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking moet later niet verbaasd zijn dat sommige ontwikkelingen uit de hand lopen.<sup>65</sup>

65 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016.



## 7. De open armen van de engel

Probleemoplossend in de vluchtelingen crisis was de Duitse bondskanselier Angela Merkel, zelf afkomstig uit de voormalige DDR. Duitsland is het grootste en rijkste land van de Europese Unie. Het land is gebouwd op het model van de sociale markteconomie, dat volgens Herman van Rompuy onderdeel is van ons nieuw Europees model. Hij spreekt van één beschaving en meerdere culturen: een beschaving gebouwd op universele waarden als de politieke democratie, de rechtsstaat, de sociale markteconomie, de gelijkheid tussen mensen, de niet-discriminatie, de scheiding van godsdienst en staat (waarschijnlijk bedoelt hij geloofsgemeenschappen en staat), de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarmee heeft de econoom en filosoof Van Rompuy het Duitse concept van de sociale markteconomie zelfs tot een universele waarde verheven.<sup>66</sup> Duitsland is een land met een sterke industrie en kleine en middelgrote bedrijven die blijven groeien. Er is daar steeds behoefte aan jonge werknemers vanwege de veroudering van de bevolking. In Duitsland is een goede mix van loonmatiging en een door de overheid gegarandeerde sociale zekerheid. Het financieel zo gedisciplineerde Duitsland, zo geheel anders dan de mediterrane landen, wordt beschouwd als de redder van de euro. Maar Duitsland heeft ook handig geprofiteerd van de lage euro, met de export van auto's naar Azië verdient Duitsland bijvoorbeeld flink aan de crisis.

Dat Merkel de Europese idealen van markt en mensenrechten benadrukte, deed zij niet primair om stemmen te winnen. Het heeft ook te maken met de idealen van Duitsland zelf. Daar moest het verdrag van Dublin voor wijken. Sinds 1949 leggen de Duitsers een sterk accent op mensenrechtenbescherming. Duitsland heeft veel te danken aan de Europese integratie. De Europese Unie wordt beleefd als een rechtsgemeenschap in een gedeelde rechtsorde met Duitsland. Merkel had een hart en een visie. Zij probeerde steeds het nationale en het Europese belang te vereenzelvigen.<sup>67</sup> Want waarom zou die steenrijke Europese Unie van 500 miljoen burgers geen een à twee miljoen vluchtelingen kunnen opnemen? Bij de komst van de vluchtelingen antwoordde Angela Merkel bevestigend op vragen of Duitsland het aankon: 'wir schaffen das!' De bondskanselier voegde eraan toe dat Duitsland een sterk land is en tot veel in staat. Het ging haar om het tonen van menselijkheid, en misschien ook om het goedmaken van een historische schuld. Zij weet van de kleine stap van het spreken over 'zuivere' burgers naar de Kristallnacht, een nazipogrom tegen de Joodse bevolking in Duitsland op 9 en 10 november 1938. Eerder had Merkel nog in een rechtse bui aangegeven dat het multiculturalisme was mislukt.<sup>68</sup> De migranten dienden beter hun best te doen om Duits te leren. Ook had ze eerst geen vriendelijk gezicht getoond tegen de Grieken in de eurocrisis. De Grieken hadden vervolgens gewezen op herstelbetalingen die Duitsland na de Tweede Wereldoorlog nooit aan de Grieken zou hebben betaald. Uiteindelijk is de solidariteit van de andere lidstaten met Griekenland er toch gekomen. Door middel van het Europees Stabiliteitsfonds wordt 500 miljard euro ter beschikking gehouden als lening onder gunstige voorwaarden. Meer recent lijkt bij Merkel ook het streven naar sociale rechtvaardigheid en solidariteit als herverdelingsmechanisme een zekere rol te spelen. De band met de linkse regering van Griekenland is flink verbeterd.

66 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016.

67 Tom Eijssbouts, 'Angela Merkel tussen de wolven en een beer', *Financieel Dagblad*, 24 april 2010.

68 'Integration: Merkel erklärt Multikulti für gescheitert', *Der Spiegel*, 16 oktober 2010.

De open armen van Merkel leidde tot een versoepeling van de asielregels voor Syriërs. Toen de komst van vluchtelingen en migranten maar bleef doorgaan kreeg Merkel in eigen land toenemende kritiek over het gevaar dat de Duitse waarden zouden worden vertrappt door de islam, over het binnensluizen van terroristen en over de gewelddadige Oudjaarsnacht in Keulen (2015/16), hoewel uit onderzoeken blijkt dat dit met name georganiseerde criminaliteit scheen te zijn in het merendeel gepleegd door niet-Syriërs. Volgens het Duitse Openbaar Ministerie zijn inmiddels 1.157 aangiftes gedaan. In 489 gevallen ging het om seksuele delicten, waaronder twee verkrachtingen. De politie heeft honderddertig mannen in beeld. De vrouwelijke burgemeester van Keulen, Henriëtte Reker, stelt dat mensen die weigeren de gelijke rechten van vrouwen te omarmen, moeten worden bestraft 'naar ónze maatstaven'. Daarmee verwees burgemeester Reker naar de buitenlandse achtergrond van de mannen. 'Asielzoekers zijn opgegroeid met een ander vrouwbeeld', aldus Reker. 'Net als de generatie Duitsers voor ons. De kunst is dat [huidige westerse] vrouwbeeld zó over te brengen, dat ook die groep het snapt.'<sup>69</sup>

De toenemende kritiek op 'Mama Merkel' was dat door haar beleid van open grenzen Europa uit elkaar begon te vallen. Die kritiek leek haar niet echt te raken. Duitsland is goed georganiseerd en heeft een lange asieltraditie, ook qua spreidingsbeleid. Iedere gemeente moet verplicht meewerken. Zij handhaafde haar missie van het vriendelijke gezicht, al was het voor het Duitse volk moeilijk. Merkel stelde geen maximum waar haar achterban zo om smeekte. Het sluiten van de grenzen voor migranten, zoals Oostenrijk deed, zou volgens Merkel een schending van de Duitse Grondwet zijn.<sup>70</sup>

Na het eerste contact tussen de Europese Unie en Turkije over het indammen van de aanhoudende stroom vluchtelingen uit Syrië, bracht Angela Merkel in februari 2016 een bliksembezoek aan Ankara om de Turken hulp te bieden bij de opvang van oorlogsslachtoffers en tevens om hulp te vragen bij de bewaking van de grenzen. In feite probeerde Merkel de Turks-Syrische grens de facto als de buitengrens van de Europese Unie te definiëren, waar uiteraard een prijskaartje aanhing. Inmiddels was duidelijk dat Griekenland het met 850.000 vluchtelingen en migranten erbij allemaal niet meer aankon. Als men puur geografisch kijkt, al die Griekse eilanden vlak onder de Turkse kust, dan zal iedereen moeten toegeven dat het bewaken van de buitengrens van de Unie door Griekenland een vrijwel onmogelijke opgave is. Men mag niet in Turkse wateren gaan, maar als het bootje eenmaal in Griekse wateren komt, is men verplicht te helpen. Het ambtenarenapparaat van Griekenland is onderontwikkeld en door de bezuinigingen op last van de lidstaten van de eurozone verder verzwakt. Dit leidde tot erkenning van de noodzaak Turkije dichterbij de Unie te trekken.

Omdat lidstaten op de migratieroute naar het Noorden zich gedwongen voelden eigen maatregelen te nemen, dreigde de vrij reizenzone van Schengen in te storten. Bij het sluiten van het Verdrag van Schengen in 1985 tussen vijf landen, was bij het goed bewaken van de buitengrenzen nooit gedacht aan de komst van een miljoen mensen in een half jaar. Het gezamenlijke antwoord van de Unie op de vluchtelingenproblematiek, gericht op het ontmoedigen van illegale migratie door legale migratie mogelijk te maken, vereiste een deal met Turkije. Tweede-Kamerlid Diederik Samsom (PvdA) steunde het idee dat Europa zou

69 Danielle Pinedo, 'Deze maand dient eerste aanrandingszaak', *NRC Handelsblad*, 8 april 2016.

70 Wouter Meijer, 'Wir schaffen was?', *NRC Handelsblad*, 27 februari 2016.

beginnen met een luchtburg voor echte vluchtelingen uit Turkije, Europa als een huis van barmhartigheid. Maar Rutte wilde eerst de onderhandelingen met Turkije afronden.

Uit onvrede over het gebrek aan optreden door Griekenland en de Europese Unie, organiseerde Oostenrijk op 24 februari 2016 in Wenen een overleg met een aantal landen aan de Westelijke Balkanroute. De Balkan is het mistige terrein waar vroeger het Habsburgse Rijk en het Ottomaanse Rijk elkaar tegenkwamen. Oostenrijk meende in het oog van de storm te zitten en besloot eigenstandig een migratieplafond in te stellen: het wilde niet meer dan tachtig asielverzoeken per dag in behandeling nemen en maximaal 3.200 vluchtelingen per dag doorlaten. Het afsluiten van die Balkanroute, vaak mensen op weg naar Duitsland, Zweden en Nederland, leidde tot een complete chaos. Een land dat de grenzen dichtgooide, vanwege de bescherming van de eigen natie, schiep grote ellende in het buitenland.<sup>71</sup> Bij de Grieks-Macedonische grens ontstond als gevolg van de gecoördineerde actie van Oostenrijk en de Balkanlanden een humanitaire ramp. Aangestoken door Oostenrijk en Hongarije bouwde Macedonië een hoge prikkeldraadmuur op de grens met Griekenland. De regering van Griekenland kreeg zo te maken met opstoppingen en raakte benauwd dat het land een 'pakhuis van zielen' zou worden, een openluchtgevangenis voor vluchtelingen en migranten, zelfs als daar EU-financiering voor beschikbaar zou zijn. Griekenland riep zelfs zijn ambassadeur terug uit Oostenrijk voor overleg. Oostenrijk meende dat het genoeg had gedaan in de migratiecrisis. Het weigerde mee te doen aan de door de Unie opgelegde herverdeling van migranten en vluchtelingen over de rest van de Unie. Dat gold ook voor de lidstaten van de Visigrad-groep (Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië). Lidstaten benadrukten hun verantwoordelijkheid en gezag over hun eigen samenleving, hun soevereiniteit, met name nu het ging om handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid (art. 72 VWEU).

Ook in West-Europa kwamen lidstaten in actie. Zo werd Frankrijk woedend op buurland België. Uit angst voor een stroom vluchtelingen uit Calais vanwege de dreigende ontruiming van de jungle, hadden de Belgen grenscontroles ingevoerd reeds vóór het gevraagde groene licht van de Europese Commissie. De Franse minister Bernard Cazeneuve vond dat vreemd omdat de vluchtelingen in Calais volgens zijn informatie juist eerder waren doorgelaten door België en (daarvoor) Duitsland. In crisissituaties blijken de lidstaten vooral aan het eigen belang te denken. De vergadering van de EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 25 februari 2016 onder voorzitterschap van Nederland was zeer emotioneel. Ministers onderbraken elkaars toespraken. 'We hebben geen beleid meer en stevenen af op anarchie', had de Luxemburgse minister Jean Asselborn vooraf gezegd.<sup>72</sup> Op de achtergrond speelde mee dat de Europese Commissie te ver was gegaan door een verdeling van migranten en vluchtelingen over de lidstaten op te leggen, terwijl de betrokken vluchtelingen en migranten alleen naar een zeer beperkt aantal lidstaten wilden, zoals Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. 'Het jammere is dat men dat [die herverdeling] als toetssteen gebruikt voor de solidariteit. Het beter bewaken van de buitengrenzen, met behulp van derde landen, dat is de topprioriteit. Dus ik zou mijn aandacht niet

71 Tineke Ceelen, 'Vluchtelingen crisis bestrijd je met Hollandse nuchterheid', *NRC Handelsblad*, 4 maart 2016.

72 Stéphane Alonso, 'Grensbewaking drijft Europa uiteen', *NRC Handelsblad*, 26 februari 2016.

meer steken in die herverdeling; dat is toch een verloren zaak', aldus Herman van Rompuy, oud-voorzitter van de Europese Raad.<sup>73</sup>

73 Christoph Schmidt, 'EU-leiders interesseerden zich niet voor Syrië', *Trouw*, 15 maart 2016.



## 8. De toegang van Oekraïne tot Europa

Terwijl een Brexit dreigde, de vluchtelingen crisis alle aandacht vroeg en de terroristische aanslagen toenamen, kreeg Nederland als roulerend voorzitter van de Unie te maken met een Nederlands referendum op 6 april 2016 over het associatieverdrag tussen Oekraïne en de Europese Unie. Het tijdstip van dit feest van de democratie was voor premier Rutte niet gelukkig.<sup>74</sup> Daarnaast bleek dat het raadplegen van de burgers over het associatieverdrag met Oekraïne geen handig onderwerp was. Sommige economische onderdelen van het verdrag, dat honderden artikelen telde, waren sinds 1 januari 2016 al in werking getreden, en dat zou niet meer worden teruggedraaid. Bovendien was het allemaal nogal ver weg. Door de internationale context van het onderwerp ontstonden wel interessante en leerzame debatten, maar de wond tussen de burgers en de Unie werd opnieuw open gehaald. Het referendum werd door de burgers gezien als een mogelijkheid om af te rekenen met de Europese elite in Nederland en Brussel. Dit ging ten koste van de Oekraïners; mensen die met veel moeite uit een dal klimmen en dan door de Nederlanders op de vingers worden getrapt, om terug te vallen in het dal. Tot verbazing van de andere zeventien lidstaten en Oekraïne. Een 'nee' zou pijnlijk zijn voor het Nederlandse voorzitterschap. Nederland was een van de landen die zich hard opstelde tegen de Grieken inzake de bezuinigen, die ook na een referendum moesten buigen voor de wil van achttien andere EU-lidstaten. Nederland was altijd kritisch over Oost-Europa bij de opvang van vluchtelingen en is weinig begripvol voor politieke problemen aldaar. Het Europegezinde Nederland, een van de grondleggers van de Europese Unie, dreigde via een democratische revolutie opeens een grote spelbreker te worden.

In 2011 heb ik bij een boottocht op de Zwarte Zee een bezoek mogen brengen aan drie plaatsen in Oekraïne: Odessa, Sebastopol en Yalta. Odessa ademde een Zuid-Franse sfeer en er was een indrukwekkende opera, Sebastopol was een echte havenstad en Yalta had een prachtige boulevard en de locatie waar in 1945 de ontmoetingen hadden plaatsgevonden tussen Churchill, Stalin en Roosevelt. De vlaggetjes van de drie landen stonden nog op tafel. In de haven van Sebastopol was de indrukwekkende Russische vloot van de Zwarte Zee te vinden. Rusland pachtte daar de marinebasis. De voertaal in Sebastopol was Russisch. Oekraïne was ooit een graanschuur van Europa. Het is een land met middeleeuwse feodale erfenissen, als een soort 'ancien régime'. Er zijn Litouwse, Poolse en Habsburgse invloeden in het westen. Er zijn Russische invloeden, inclusief vele jaren van lijden onder het Sovjetjuk. Er is ook nieuw nationalisme richting Kiev én Moskou. Hoewel er nu problemen als corruptie zijn, probeert de huidige regering in Kiev die corruptie zoveel mogelijk te bestrijden.

Oekraïne is een groot land met 45 miljoen inwoners, een Europese staat met op den duur economische potentie. Het is echter ook een verdeeld land. De grote meerderheid is Oekraïens maar een forse minderheid is Russisch. In Oost-Oekraïne wordt zelfs terugverlangd naar de oude Sovjetunie. Vroeger was Oekraïne, dat grensland betekent, een deel van Rusland. Vanwege de geschiedenis en de taal zijn de banden tussen Oekraïne (vooral het Oosten) en Rusland sterk, sterker dan met Europa en Amerika. Bij de driehonderdste verjaardag van de 'vereniging van Oekraïne met Rusland' in 1954 werd het schiereiland de

74 Tom-Jan Meeus, 'De wereld houdt de adem in. En wij gaan gezellig ganzenborden', *NRC Handelsblad*, 26 maart 2016.

Krim door Nikita Chroesjtsjov geschonken aan de toenmalige Sovjetrepubliek Oekraïne. Na de 'regime change' in Moskou riep het Oekraïense parlement in 1991 de onafhankelijkheid uit, waar in december 1991 negentig procent van de bevolking voorstemde. In 1991 ging ook de Krim op in het onafhankelijke Oekraïne. Bij het referendum op de Krim was ook een meerderheid voor, maar stemde ongeveer veertig procent tegen.

Het associatieverdrag met de Unie gaat niet over toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie, ook al zal daar bij Oekraïners, Moldaviërs en Georgiërs ongetwijfeld belangstelling voor bestaan. Er is in het verdrag geen aanzet tot lidmaatschap van de Unie. Een associatieverdrag is juist het alternatief voor een EU-lidmaatschap. Hoewel het verdrag niet gaat over uitbreiding van de Unie moet Oekraïne zich wel aanpassen aan de markt van de Europese Unie, kortom afscheid nemen van de oud-communistische sfeer met staatsbedrijven in bezit van oligarchen. Er werd beweerd dat het associatieverdrag heel vergaand is, dat het wel degelijk een opstap is naar EU-lidmaatschap. Formeel is dat niet zo. Oekraïne voldoet niet aan de criteria van de Unie op het punt van de markteconomie, democratie, corruptiebestrijding, mensenrechten en vrije media. Nederland is expliciet tegen toetreding van Oekraïne. In steden als Den Haag lijkt sprake van een soort uitbreidingsmoehied. Wel is door de ministers van Buitenlandse Zaken van de Unie aangegeven dat het associatieverdrag niet het laatste stadium van de samenwerking is. Het associatieverdrag kan voor de Oekraïners meer welvaart, stabiliteit en democratie brengen. Men verlangt in Oekraïne ongetwijfeld naar een economische groei zoals Polen die heeft doorgemaakt.

Dit associatieverdrag met Oekraïne is daarnaast onderdeel van een splend duel tussen de Europese Unie en Rusland. Toen de Oekraïense president Viktor Janoekovitsj, die pro-Russisch was, in 2013 weigerde het associatieverdrag te tekenen, ontstond een pro-Europese volksopstand. Nadat hij was vertrokken kregen pro-Europese partijen de meerderheid. In de Russisch sprekende delen in Oekraïne leidde dit tot protesten tegen de nieuwe regering. Rusland bezette vervolgens de Krim. Op het schiereiland en in het Donetsbekken grepen Russischgezinden de macht en organiseerden eigen referenda. Op de Krim werd eerst de onafhankelijkheid uitgeroepen en volgde op 18 maart 2014 annexering door Rusland. Het is duidelijk dat Poetin het niet kon verkroppen dat Sebastopol op korte termijn, als de pacht afliep, zou toevallen aan Oekraïne. Dan zou de marinebasis van de Russen mogelijk onder westerse invloed zijn gekomen. Poetin moet al eerder van plan zijn geweest tot annexatie van de Krim. Zijn actie was volstrekt in strijd met internationaal recht.

Oekraïne behoort tot de 'ring van vrienden' van de Europese Unie. Het associatieakkoord met Oekraïne is verbonden met het nabuurschapsbeleid van de Unie, een plicht opgelegd door de lidstaten, waaronder Nederland, aan de organisatie (art. 8 lid 1 VEU). De Nederlandse regering was, net als de andere lidstaten van de Unie, voorstander van een associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne. Het gaat met name over vrijhandel en economische integratie in de interne markt van de Europese Unie. De Oekraïne gaat dan allerlei EU-normen overnemen op terreinen als milieu, voedselveiligheid en productkwaliteit. Tevens zijn afspraken gemaakt over samenwerking tussen Brussel en Kiev op onderwerpen als mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Over dit associatieverdrag is al sinds 2008 onderhandeld. De Nederlandse regering heeft het verdrag in 2014 ondertekend en heeft in diverse fasen verantwoording afgelegd aan het Nederlandse parlement. Een grote meerderheid in het Nederlandse parlement steunt het associatieverdrag tussen de Oekraïne en de Europese Unie. Vicepremier en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher (PvdA) benadrukte dat het verdrag 'ongelooflijk belangrijk' was voor Europa en Oekraïne.

De Europese Unie, inclusief Nederland, mocht de Oekraïners niet in de kou laten staan. Men moest de vooruitgang een kans geven. Als de Oekraïne zou worden losgelaten en het zou weer worden zoals het was vóór de Maidan-opstand van begin 2014 in Kiev, dan zou de eerdere revolutie voor Europese waarden voor niets zijn geweest, aldus Herman van Rompuy.<sup>75</sup> Qua inhoud ging dit associatieverdrag behalve om Europese waarden als vrijheid vooral ook om de economie en de handel. Daar zouden zowel Oekraïne als het Nederlandse bedrijfsleven voordeel van hebben. De Europese Unie heeft met talloze landen vergelijkbare associatieverdragen.

Door de in Nederland van kracht geworden Referendumwet kunnen ook internationale verdragen onderwerp worden van een volksraadpleging. Dit impliceert dat de Nederlandse regering eigenlijk voorbehouden moet gaan maken, waardoor de invloed van Nederland in onderhandelingen kan afnemen. Bij een 'nee' dreigde voor de Nederlandse regering een grote blamage, omdat dan de roulerende voorzitter van de Unie een verdrag zou frustreren waar de Unie voor is. Nederland dreigde zichzelf buiten de Europese orde te plaatsen. Wat zou de handtekening van de Nederlandse regering in internationaal opzicht dan nog waard zijn?

Initiatiefnemer bij het Nederlandse referendum over het associatieverdrag tussen Oekraïne en de Europese Unie was 'GeenPeil'. Het associatieverdrag, waar een grote meerderheid in het Nederlandse parlement voorstander van is, was niet het primaire onderwerp van het referendum, hoewel men daar wel hard campagne tegen voerde. Ten diepste ging het de initiatiefnemers om weezin tegen de Europese samenwerking in het algemeen en het verlangen naar meer directe democratie. Woordvoerder Bart Nijman, die het referendum een 'leuk zomerdingetje' noemde, pleitte voor meer inspraak in onze nationale en Europese democratie. GeenPeil wist met met webforum GeenStijl, de Stichting forum voor democratie en het Burgercomité EU van Arjen van Dixhoorn in korte tijd 427.939 handtekeningen te verzamelen voor een referendum over het Oekraïne-verdrag. Er waren slechts 300.000 handtekeningen nodig. Het Burgercomité EU benadrukte dat sprake was van een sluipende overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie. Men verkondigde steeds dat het associatieakkoord een opstap was naar EU-lidmaatschap van Oekraïne. Dat dit de kans was om tegen de Unie te stemmen. Er waren twee miljoen folders gedrukt. GeenPeil voerde processen tegen gemeenten die te weinig ruimtes om te stemmen ter beschikking stelden. Bekende tegenstanders van het associatieverdrag zijn waren Jan Roos, verbonden aan GeenStijl en oud-presentator bij PowNed, en de Leidse rechtsfilosoof Thierry Baudet, voorzitter van de Stichting Forum voor Democratie. Baudet was uit op een discussie over een andere Europese Unie. Het ging om een bijzondere combinatie van populist en intellectueel, maar zij waren allen bezorgd over de macht van Brussel en het democratisch tekort van de Europese Unie. De voorzitter van 'StemVoor.nl' was de conservatieve denker Joshua Livestro. Zij zorgden samen voor een leerzaam debat. Wel kostte het referendum de Nederlandse belastingbetaler een slordige veertig miljoen euro. Door wetgeving waren zoveel campagnesubsidies mogelijk dat werd gesproken van 'subsidieslurpen'. Subsidies voor stroopwafels en duizenden bedrukte wc-rollen wekte bij veel burgers het gevoel van belletje lellen, door een jongen met een matrozenpetje, waardoor die burgers en een deel van de 'civil society' niets met dit referendum van GeenStijl te maken wilden hebben.

75 *Trouw*, 15 maart 2016.

Vlak voor 6 april 2016 gaven de initiatiefnemers toe dat het referendum eigenlijk niet over het associatieakkoord ging. Het was gericht tegen de Europese Unie en de gebrekkige democratische legitimiteit ervan. Het was kritiek op het bedrijven van democratie in Nederland. Sommige initiatiefnemers bleken uit te zijn op de val van de Unie. Het aangevraagde referendum over het associatieverdrag was adviserend en de formele beslissing bleef dus bij de Nederlandse regering en het parlement. Maar het zijn de politici zelf geweest die besloten de uitslag over te nemen. Tweede-Kamerlid Emile Roemer (SP) stelt: 'Ik denk dat als het kabinet de uitslag van dit referendum naast zich neer legt, ze dan een groot probleem met een deel van de samenleving krijgen. Het is een legaal referendum en dan moet je de uitslag respecteren ook. Ik had graag gezien dat het bindend was, maar ook een raadgevend referendum is een duidelijk signaal waarmee de bevolking duidelijk maakt wat ze van deze kwestie vindt. Als het kabinet de uitslag klakkeloos naast zich neerlegt, hoop ik dat die partijen er bij de volgende verkiezingen genadeloos voor worden afgestraft. Je neemt je kiezer dan niet serieus.'<sup>76</sup> Het is niet goed als het volk wordt genegeerd of geminacht.<sup>77</sup>

Was bij de stemming goed duidelijk welke vraag aan de orde was? Bij sommige Nederlanders was een soort bezorgdheid gegroeid over een nieuwe koude oorlog met Rusland indien Oekraïne sterkere banden met het Westen zou krijgen. Zou vrede in Europa minder waarschijnlijk worden als de Europese Unie verder Oostwaarts zou verbreden? Is het niet merkwaardig dat de Nederlandse burgers hun onvrede over de Europese Unie gingen afreageren op een eigenstandige stap van de burgers van Oekraïne richting Europa, nadat het Nederlandse parlement de associatieovereenkomst in grote meerderheid al steun had gegeven? De Nederlandse burgers behoorden respect te hebben voor het zelfbeschikkingsrecht van Oekraïne, dat door Moskou wordt gefrustreerd. Al met al werd het referendum een juridisch en politiek rommelig geheel, mede omdat het associatieverdrag met Oekraïne voor een deel al in werking was getreden. De Nederlandse regering hoopte stiekem dat de vereiste opkomst van dertig procent niet werd gehaald. De bewindslieden voerden geen actieve ja-campagne.

Voor de Europegezinde burger ontstond rond de opkomsthempel een dilemma. Bij een opkomst onder de dertig procent hoefde de Nederlandse regering zich niets van de uitslag aan te trekken. Een ja-stemmer zou om die reden kunnen besluiten bewust niet te gaan stemmen. Moest men dan rekening houden met de opkomstcijfers gedurende de hele dag? Minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders (PvdA) nam afstand van het strategisch stemmen en pleitte voor principieel stemmen. Anderen verdedigden dat stemmen een democratische plicht is. Maar wat als je van mening bent dat over verdragen met geopolitieke implicaties regering en Staten-Generaal behoren te beslissen? Wat als met jouw stem iets wordt bereikt wat je niet wilt, vanwege het behalen van de opkomsthempel? In de Referendumwet zal een aanpassing moeten plaatsvinden als het gaat om de opkomsthempel bij een raadgevend referendum, dat het referendum alleen maar bindender maakt, want nu worden de burgers gedwongen tot het maken van een soort vreemde gok.

Extra complicerend voor Nederland was dat het Rusland van Vladimir Poetin, die op de Krim en in twee oostelijke provincies van Oekraïne onrust had lopen stoken, belang leek te hebben bij een negatieve uitslag van het Nederlandse referendum. Poetin droomt nog

76 Ebru Umar, 'Roemer: Oekraïne en Nederland hebben er niets aan', *Metro*, 6 april 2016.

77 Rémi Brague, 'Vijf uitdagingen voor de Europese Unie', Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 43-53, met name p. 46.

van het oude Sovjetrijk. Hij is geïrriteerd over het feit dat Europa na de val van de Berlijnse Muur (1989) is gaan profiteren van de veiligheidsgaranties van de NAVO, dat oefeningen organiseert in de Baltische staten en Polen. Het is duidelijk dat het Poetin niet zint dat West-Europa steeds dichterbij is gekomen, dat vroegere Sovjetlanden nu lid zijn van de NAVO en de Europese Unie. Deze 'Westerse expansie' zou in strijd zijn met vage beloften ooit gedaan aan de Russen. Maar Poetin vergeet dat de burgers van deze landen, zoals Letland, zelf keuzes maken om uit veiligheidsredenen te willen schuilen onder de veilige paraplu van de NAVO. De Verenigde Staten van Amerika moesten onlangs weer troepen sturen naar de Baltische staten, die ze eerder in 2012 hadden weggehaald.

De Russen willen de beweging van Oekraïne naar het Westen zo veel mogelijk afremmen; zij willen voorkomen dat door het vrijhandelsverdrag Oekraïne gaat opbloeien. De hele oorlog tussen Oekraïne en Rusland is met dat associatieverdrag begonnen. Oud-president Janoekovitsj, een vriend van Moskou, weigerde zijn handtekening onder het associatieverdrag te zetten. Na de protesten op Maidan vluchtte hij naar Moskou. Het gaat bij deze dreiging uit het Oosten om meer dan economie alleen. Poetin probeert Europa verdeeld te houden. Het referendum kon niet worden losgezien van geopolitieke belangen. Poetin was al in staat tot inlichtingen-operaties en cyberaanvallen in de Baltische staten en is eerder Georgië en Oekraïne binnen gevallen in hybride oorlogen. Hij stuurde Russen in groene pakken zonder insignes naar Oost-Oekraïne om de boel te verzieken. Ook gebruikte hij voor zijn doelen 'soft targets' als banken en infrastructuur (gasleidingen). Poetin kon een 'nee' van Unielidstaat Nederland zien als een indirecte kans om de Russische invloedssfeer uit te breiden, omdat in Oekraïne zoveel Russisch sprekenden wonen die hij meent te moeten beschermen. Oekraïne is een neutraal land, geen lid van de Russische federatie en geen lid van de Europese Unie. Als voor Oekraïne de weg in de richting van democratie, mensenrechten en welvaart nu wordt gedwarsboomd door de Nederlandse tegenstemmers, dan ontstaat frustratie in de Europese Unie en Oekraïne. Oekraïne mag geen toegang hebben tot het vrije Westen? Bij het Verdrag van Minsk (1991) was Jeltsin ermee akkoord gegaan dat landen vrij zijn in het sluiten van vriendschappen. Willen de Nederlanders Oekraïne terugduwen in een wereld van corruptie en oligarchen?

Al eerder is aangeven dat Poetin boos is dat de grenzen van de Unie steeds dichterbij komen. Hij kon het ook niet aanvaarden dat de haven van Sebastopol uiteindelijk in een op het westen gerichte staat zou komen te liggen, en mede daarom heeft hij de Krim ingelijfd bij Rusland. Vanwege de economische sancties ziet Poetin 'Brussel' tegenwoordig als de grote vijand. Toch reageerden de lidstaten van de Unie nogal slap op de verovering van de Krim, waardoor Poetin er mee weg lijkt te komen, omdat de lidstaten bijna zonder uitzondering sterk afhankelijk zijn van de energie uit Rusland. De houding van de Unie ten opzichte van Poetin doet denken aan de methode-Chamberlain: als we wat toegeven aan Hitler komt er hopelijk geen oorlog.

Het is in dit verband dat Jean-Claude Juncker, de voorzitter van de Europese Commissie, zei dat als de Nederlanders 'nee' zouden stemmen, de deur kan worden geopend naar een grote continentale crisis. Het zou het evenwicht in Europa kunnen veranderen, waar Rusland de vruchten van zal plukken. De Nederlandse burger zou als Europees strateeg moeten handelen. Want in politieke zin kon het referendum van 6 april een soort inspiratiebron worden voor de Britse bevolking op 23 juni. Dat klinkt misschien wat overdreven, maar men kan bij zo'n onderwerp in het stemhokje inderdaad niet de Europese belangen in de afweging achterwege laten. De Europese Commissie en ambtenaren in Brussel hebben zich jarenlang voor dit associatieakkoord ingezet. Volgens Juncker zullen de Nederlanders

beseffen dat dit akkoord het Nederlands belang overstijgt. Als reactie zei Tweede-Kamerlid Geert Wilders (PVV): ‘Juncker is zelf de vleesgeworden continentale crisis en een politieke malloot van de eerste orde. Met een nee van de Nederlandse bevolking laat de Nederlandse bevolking juist zien dat niet de ongekozen Europese elite maar het volk zelf soeverein is en bepaalt wat er gebeuren moet.’<sup>78</sup> Het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne groeide uit tot een debat over de gevolgen van globalisering voor de Nederlandse identiteit. Zouden de Nederlandse burgers de noodzakelijke eensgezindheid van de Unie steunen of zouden ze die met een volksofstand juist frustreren, waarmee de scheiding tussen Oost en West zou worden onderstreept?

In het dossier Oekraïne heeft de Unie een slechte naam. Het waren de Amerikanen die het initiatief namen tot het opleggen van sancties tegen de soms totalitaire Poetin en zijn getrouwen vanwege diens acties in Oekraïne. De Europese Raad volgde dan een paar weken later, waardoor de aanhangers van Poetin net genoeg tijd kregen om hun geld van westerse rekeningen te halen. Veel lidstaten gaan steeds op de knieën voor Russische olie en gas. Bij een uitgelekt telefoongesprek tussen de Amerikaanse onderminister voor Buitenlandse Zaken Victoria Nuland en de Amerikaanse ambassadeur over de vraag of de Europese Unie betrokken moest worden in de Oekraïense regeringsformatie, sprak Nuland de woorden: ‘fuck the EU’. De Europese Unie wordt in de wereld gezien als een groepje besluiteloze dwergen en krijgt de reputatie weg te lopen als het ergens echt om gaat.<sup>79</sup> Waarom gingen de voorstemmers in het kabinet en het parlement niet meer de boer op om de stemmers te overtuigen ‘ja’ te stemmen? Het mag zo zijn dat VVD en CDA weinig met referenda hebben, maar dat mocht geen excuus zijn om duikgedrag te vertonen. Het ging toch om de strijd tegen corruptie en wapenhandel? Hadden de voorstanders al het sterke vermoeden dat het toch een ‘nee’ ging worden? Hadden ze daarom besloten weg te duiken om te voorkomen dat ze tot de grote verliezers zouden worden bestempeld?<sup>80</sup> Was dat het antwoord op het appèl op de Europeanen, zoals eeuwen geleden geformuleerd door Jan Amos Comenius: houdt uw lichten brandend. Laat de lichten in Europa niet uitgaan?<sup>81</sup>

78 Ebru Umar, ‘Geert Wilders: Jean-Claude Juncker is politieke malloot’, *Metro*, 5 april 2016.

79 Guy Verhofstadt, *a.w.*, p. 51.

80 Thomas von der Dunk, ‘Afzijdigheid is grotere afgang dan een “nee”’, *NRC Handelsblad*, 22 maart 2016.

81 Cf. H.E.S. Woldring, *Jan Amos Comenius. Zijn leven, missie en erfenis*. Budel: Damon, 2014, p. 190.

### III. DE VOLKEN ZULLEN WETEN





## 9. Een opstand tegen Europa

Op 31 maart 2016 werd bekend dat de initiatiefnemers van het referendum uiteindelijk hoopten dat Nederland uit de Europese Unie zou treden, een 'Nexit'. 'Oekraïne kan ons natuurlijk niets schelen, dat moet u begrijpen', aldus Arjan van Dixhoorn, voorzitter van het Burgercomité EU. 'Het gaat ons erom te bewijzen dat het Nederlandse volk over Europese besluiten niets te zeggen heeft. . . Wij vertrouwen de Nederlandse parlementariërs niet meer.'<sup>82</sup> Men wilde de relatie tussen de Unie en Nederland vooral onder druk zetten. Is dat geen vals spel? Mocht men hiervoor de Oekraïners laten stikken, mensen die in vrijheid hebben gekozen voor een omwenteling naar westers model? Mocht men zo weezin uiten tegen de komst van vluchtelingen en migranten? Blijkbaar was sprake van een referendum uit rancune. Europarlementariër Gerben-Jan Gerbrandy (D66) was voorstander van referenda, maar meende dat de initiatiefnemers van het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne het referendum hebben misbruikt. 'Ik viel van mijn stoel van verbazing', zegt Gerbrandy. 'Ze zijn totaal niet geïnteresseerd in het verdrag en willen alleen maar Europa kapot maken. Echt onbegrijpelijk. Democratie is het meest waardevolle dat je hebt in een land, maar als je het al eeuwen hebt raak je blijkbaar het vermogen kwijt om de waarde daarvan juist in te schatten.'<sup>83</sup>

Omdat men een referendum over Nexit wil, en dat niet mogelijk is, probeerde men de relatie tussen Nederland en Brussel te belasten door haat en frustratie te zaaien. Om op deze manier het Europese project bewust te ondermijnen is niet correct naar de Oekraïners. De lage opkomsthempel deed het ergste vermoeden. Als klap op de vuurpijl werd vlak voor het referendum president Petro Porosjenko van Oekraïne genoemd in de Panama Papers in het kader van het op afstand zetten van zijn privévermogen. Deze documenten zijn gelekt uit de interne administratie van juridisch advieskantoor Mossack Fonseca & Co. Ook werden insinuaties gemaakt over verdenking van corruptie en belastingfraude. Porosjenko was iemand die het associatieakkoord zag als een opmaat voor lidmaatschap van de Europese Unie en daarbij concreet dacht aan 2020. Als men dan ook nog even denkt aan gestolen kunst en het neerschieten van de MH17, dan was duidelijk dat de kans groot was dat het neekamp zou winnen.

Het neekamp won inderdaad ruim: 61,1 procent van de opgekomen kiezers stemde tegen het associatieverdrag met Oekraïne. Slechts 38,1 procent had voor gestemd. Na het sluiten van de stembussen op 6 april 2016 werd bekend dat het opkomstpercentage was gehaald: 32,2 procent. Dat betekende dat ruim 4,1 miljoen van de 12,9 miljoen kiesgerechtigden waren komen opdagen. Bij de laatste Europese verkiezingen in 2014 was de opkomst 37,3 procent. Bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005 was de opkomst 63,3 procent. Tijdens het referendum over de Europese Grondwet in 2005 was 65,5 procent tegen.

Dit was een voor Rutte wrange uitslag, mede vanwege het voorzitterschap van de Unie. De Nederlanders hadden een woeste grens getrokken tussen Europa en Rusland. Juridisch zou de uitslag door het kabinet in de wind kunnen worden geslagen, maar politiek niet. De onvrede is te groot. Het verschil tussen het establishment en het boze volk zit te diep. Degenen die de Unie graag zien afbrokkelen leken door de uitslag van dit referendum de wind

82 Wilmer Heck, 'Bedenkers referendum willen Nederland uit EU', *NRC Handelsblad*, 31 maart 2016.

83 <http://denhaagfm.nl> (geraadpleegd op 6 april 2016).

in de zeilen te krijgen. PVV-leider Geert Wilders noemde op twitter de uitslag ‘het begin van het einde van de EU’. Jan Roos zei trots te zijn in een democratie te leven. *The Times* noemde het een onverdiende propaganda overwinning voor Vladimir Poetin. *The Daily Express* complimenteerde de Nederlanders voor het ‘uitdelen van een klap aan het EU-project’ en ‘het blokkeren van een Brussels plan om verder uit te breiden naar Oost-Europa’.<sup>84</sup>

Op de vraag hoe dit referendum moet worden geïnterpreteerd, vroeg Caroline de Gruyter aandacht voor een cultuuromslag in Europa. Tientallen jaren was er het geloof dat het steeds maar beter zou worden. Na alle oorlogen en moordpartijen hadden politici en burgers geleerd hoe het niet moest. Er werden instellingen gebouwd met rationele deskundigheden in de leiding, zodat er minder naar onze instincten werd geluisterd en meer naar de rationale argumenten. ‘De parlementaire democratie was een fase in die positieve evolutie van “de nieuwe Europese mens”. We schoten immers niet meer op elkaar met munitie, alleen nog met woorden. We geloofden in multilateraal overleg en de markt, niet in oorlog en nationalisme.’ De verantwoordelijke bewindslieden en hun parlementen sloten reeksen van compromissen.

Nadat de Berlijnse Muur in 1989 was gevallen leek wel de hele wereld Europa te willen volgen. ‘De geopolitieke schok van 1989 gaf het woord “Europa” een nieuwe lading. Het zolang tussen Amerika en Europa verdeelde continent werd zich weer van zijn eenheid bewust’, aldus Van Middelaar.<sup>85</sup> Er groeide een ‘politiek zonder antagonisme’, waarin ieder het eens was over de grote lijnen. Het democratisch liberalisme zou hebben gewonnen. Echter bij de poging om problemen in Europa gezamenlijk aan te pakken, bleek dat de mensen geen machines zijn maar emotionele wezens. Zij zoeken graag naar het verschil met de ander. Mensen willen zich ergens tegen afzetten, want pas dan denken ze te weten wie ze zijn. Door de globalisering en de Europeanisering, door de vermindering van conflicten, kunnen we die hang naar antagonisme moeilijk meer kwijt. Alle meningsverschillen worden gladgestreken. De beslissingen vallen in verre steden. Mensen keren de politiek de rug toe en gaan het antagonisme elders zoeken, bijvoorbeeld in de sport of in morele debatten. In plaats van het politieke verschil tussen links of rechts, zoeken mensen meer in een moreel verschil tussen goed of fout. Zo is het migratiedebat geen rationeel debat door deskundigen, maar draait het in toenemende mate om instincten en identiteiten, en juist daarover is het lastig compromissen te sluiten. De discussie over Europa wordt emotioneler. Voor- en tegenstanders beledigen elkaar. In het parlement gelden nog bepaalde regels. Daarbuiten zijn besluiten met geheel andere regels te herroepen. ‘Dit is wat er aan de hand is. Dit gaat over identiteit. Over nieuwe, sociale breuklijnen in de maatschappij. Ons hele naoorlogse gedachtengoed, de hele Europese ‘orde’, staat ter discussie’, aldus De Gruyter.<sup>86</sup> Kan na deze opstand van het misleide volk een Europese opstanding volgen? Kunnen politici en de burgers weer samen op weg om niet, zoals bij de ondergang van het Romeinse rijk, institutioneel te blokkeren en vervolgens weg te glijden? Er zal in de republiek van de eeuwige vrede wel geregeerd dienen te worden. Als het democratisch gebeurt zullen de burgers er vertrouwen in moeten hebben.

84 *NRC Handelsblad*, 7 april 2016.

85 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*. Meppel: Historische Uitgeverij, 2009, p. 310.

86 Caroline de Gruyter, ‘Wat wij willen: weer ouderwets wij tegen zij’, *NRC Handelsblad*, 9 april 2016.

Het 'nee' van het boze volk tegen de Europese elite is koren op de molen van de voorstanders van Brexit. In een speech in Volendam vóór het referendum van 6 april noemde de Britse politicus Nigel Farage (UKIP) de Nederlandse stembusgang als 'het hors-d'oeuvre, die van ons de hoofdmaaltijd.' Uiteindelijk zal alles uitlopen op de vraag hoe de Brexit-stemming is op 23 juni. Veel Britten begrijpen niet hoe de Europese Unie werkt. Cameron meende dat een stem om uit de Unie te vertrekken de gok van de eeuw is. Zorgelijk is dat naast president Porosjenko van Oekraïne ook de familie van de Britse premier David Cameron opdook in de uitgelekte Panama Papers. Cameron heeft naar eigen zeggen niets illegaals gedaan en zijn belastingen steeds betaald. Eerst probeerde David Cameron het te negeren. Het was een privéaangelegenheid. Maar daar kwam hij na een paar dagen van terug. Hij heeft zijn belastingaangiften van de laatste zes jaar openbaar gezet. Wel werd een paar dagen zijn geloofwaardigheid in het geding gebracht. Des te kwetsbaarder David Cameron is, des te kwetsbaarder wordt de campagne om het Verenigd Koninkrijk in de Europese Unie te houden. Want referenda blijken u de praktijk om meer te gaan dan de vraag op het stemformulier, zo leerde ook het Nederlandse referendum op 6 april.

Vooraf over de opkomst bij het referendum van 6 april was veel te doen. Die was beëindigend lager dan in 2005. Veel kiezers toonden desinteresse of kwamen om strategische redenen niet opdagen, in de hoop dat het opkomstpercentage van dertig procent niet zou worden gehaald. De opkomsthempel bleek voor veel burgers te hebben gewerkt als een oproep om niet te gaan stemmen. Hoe om te gaan met het grote aantal mensen dat bewust niet was gaan stemmen, om daarmee te bewerkstellingen dat de opkomsthempel juist niet zou worden gehaald? Minister Ronald Plasterk (PvdA) van Binnenlandse Zaken gaf na het referendum direct toe nader te gaan kijken naar het lage opkomstpercentage in de Referendumwet en de wenselijkheid van referenda over internationale verdragen. De combinatie van een raadgevend referendum en een lage opkomsthempel leidt tot onduidelijkheid en strategisch stemgedrag. De opkomsthempel van 30 procent markeerde de grens tussen geldig en niet geldig, maar een geldig advies was formeel nog niet bindend.

In ieder geval had het pro-Europese establishment weer verloren. De eurosceptici, bezorgd over de afbrokkeling van de eigen welvaart en de toenemende invloed van Brussel, hadden gewonnen van de meer op internationale samenwerking ingestelde Nederlanders. Globalisering, of het nu mondiaal of regionaal is, wordt beleefd als alleen in het voordeel van een elite, die het gevolg is van ongelijkheid binnen staten. Het grootkapitaal zal wel profiteren van die vrijhandel met Oekraïne. Qua anti-Europese onderstroom lijken lijnen te trekken met de opkomst van de AfD in Duitsland.

Het is waar dat de Europese Unie in de periode 2005-2016 een kredietcrisis, een economische crisis, een eurocrisis en een migratiecrisis heeft moeten meemaken. Burgers hebben dit ervaren als bedreigend. Maar als nationale politici steeds met de vinger naar Brussel wijzen wordt Europese samenwerking een steeds kwetsbaarder geheel. De angst voor uitbreiding, militaire samenwerking, democratisch tekort, migratie en lagelonenarbeiders, de Russische beer en de corruptie in de Oekraïne deed de deur dicht.

Door het kabinet-Rutte en alle politieke leiders in de Tweede Kamer werd de uitslag direct serieus genomen. Het associatieverdrag met Oekraïne kon door Nederland 'nu niet zonder meer doorgang vinden'. Als de uitslag van het raadgevende referendum niet had overgenomen zou de volkswoede nog verder zijn vergroot. Dat betekende dat het kabinet voorlopig afzag van het indienen van de goedkeuringswet die zou leiden tot ratificatie. Premier Rutte zou, na het overnemen van de uitslag, naar Brussel moeten om te gaan heronderhandelen, met de andere lidstaten en met Oekraïne. Hij zei daar de tijd voor te willen

nemen. Rutte wilde tegenover de andere lidstaten zijn ‘entreeticket’ behouden. Als hij het wetsvoorstel te snel zou intrekken meende hij in Europa zwakker te komen staan. Wanneer een meerderheid van de kiesgerechtigden zich tegen een wetsvoorstel heeft uitgesproken, dient volgens de Wet raadgevend referendum echter zo spoedig mogelijk een voorstel van wet ingediend te worden dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van inwerkingtreding van de wet.

Er is onvrede over de politiek en over Europa, en de Nederlandse regering zal daarmee aan de gang moeten, ook voor de langere termijn. Het in de wind slaan van het advies van de burgers zou schade opleveren bij de komende verkiezingen en de kritiek op het democratisch tekort van de Unie versterken. Het is mogelijk te concluderen dat de burgers van Nederland niet wilden dat de Oekraïne bij de Unie zou komen. Kan er worden gesleuteld aan het militaire en politieke deel van het associatieakkoord? Zijn de andere staten bereid Nederland met iets tastbaars tegemoet te komen? Of zal elke kleine Europese concessie juist onderstrepen dat er weinig meer is te veranderen, en wordt de vertrouwenscrisis met de eurosceptische Nederlandse burgers verder vergroot? Er zijn voor Rutte drie opties. De lichte optie is het toevoegen van een verklaring aan het associatieverdrag waarin bijvoorbeeld staat dat Nederland het associatieverdrag niet ziet als een opstap voor EU-lidmaatschap voor Oekraïne. Bijvoorbeeld als volgt:

Verklaring Nr. X

Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart dat, gezien de uitslag (61,1% tegen) van het adviseerende referendum op 6 april 2016, dit associatieakkoord niet impliceert dat Oekraïne lid kan worden van de Europese Unie, noch dat er voor Nederland enige verplichting is voor gedeelde militaire verantwoordelijkheid.

Een zwaardere optie is het doorvoeren van een zekere splitsing tussen het handelsdeel en het politieke deel en dat dan de politieke onderdelen niet meer van toepassing zijn op Nederland. Voor het handelsverdrag is alleen een meerderheid nodig. Het politieke deel, waar unanimiteit voor nodig is, kan in een apart verdrag en daar zou Nederland dan niet aan meewerken. Het militaire deel van het akkoord leek, naast een mogelijk EU-lidmaatschap, de grootste irritatie. De zwaarste optie is dat Nederland over alles wil heronderhandelen met Oekraïne, maar dit lijkt onverkooptbaar naar de andere zevententwintig lidstaten. Die weten daar wel raad mee. Hadden de Europese regeringsleiders de Griekse premier Tsipras niet hard de oren gewassen na het Griekse referendum waar 61 procent van de Grieken ‘nee’ had gezegd? De Grieken moest zich desondanks schikken in de deal met de Europese Unie. De ruimte voor Rutte is niet groot.<sup>87</sup> Een Europese Unie die los staat van de landen er omheen is door het wegvallen van de ‘bescherming’ van de koude oorlog niet realistisch.

87 Luuk van Middelaar, ‘Oekraïne referendum, voorgerecht van Nexit’, *NRC Handelsblad*, 8 april 2016.

## 10. Vrij spel in Syrië

Kan de huidige zwakheid van de Unie worden verbeterd? Kunnen de burgers van de Unie beter worden beschermd, bijvoorbeeld door een sterkere Europese defensie en een echte grens- en kustwacht betaald met Europese belastingen? Het lijkt of de Unie in belangrijke dossiers niet echt doorpakt. De bankencrisis werd veroorzaakt doordat de banken in heel Europa actief waren, maar de controle nationaal bleef. De eurocrisis werd veroorzaakt door het gegeven dat de lidstaten van de eurozone wel één euro wilden, maar geen economische regering met een goede Europese begroting en gemeenschappelijk beleid. De ongecontroleerde stroom van migranten werd veroorzaakt door het laten smelten van de binnengrenzen zonder de buitengrenzen goed te bewaken. De diepere oorzaak dat de Unie overspoeld werd met een miljoen vluchtelingen zal de burgeroorlog in Syrië zijn, maar die hebben de eurocommissarissen en regeringsleiders van de Unie ook minstens vijf jaar laten doorteteren. Syrië werd beschouwd als een lokaal conflict, maar het is een mondiale bedreiging geworden door de aanslagen van terroristen uit ISIS/Daesh-gebied. Hadden Europa en de Verenigde Staten van Amerika de chaos in Syrië in 2001 ook getolereerd?

In maart 2011 kwamen de Syriërs in opstand tegen Bashar al-Assad. Bij elke aanval, zelfs met chemische wapens, bij elk bloedbad, keek de Unie een andere kant op. Het is een schande dat de Europese Unie niet heeft geïntervenieerd in Syrië, een land in onze achtertuin waar een dictator, criminelen en jihadisten uit Irak en elders jarenlang vrij spel hadden. Het behoorde tot de verantwoordelijkheid van Europa om eerder in actie te komen. Niet reageren in stresssituaties is het symptoom van een beschaving in verval. Waar was de Europese Raad? Jarenlang was de gedachte in de Europese Unie dat de oorlog in Syrië niet onze oorlog was. Er was bij de regeringsleiders toen geen belangstelling voor de humanitaire problemen van de vluchtelingen. Er was geen politieke wil om op te treden. Herman van Rompuy stelt:<sup>88</sup> ‘Het conflict lag wel dichtbij, maar was ons probleem niet. Die vier miljoen vluchtelingen in de regio zouden daar wel voor eeuwig blijven. We verleenden humanitaire hulp, maar waren die hulp zelfs aan het afbouwen. Volgens experts heeft die vermindering van de hulp aan de vluchtelingen de aanzet gegeven voor de exodus.’

Toen de Italiaanse premier Renzi aankondigde op 1 november 2014 te stoppen met Mare Nostrum, een marine-operatie die tienduizenden mensen heeft gered die uit Libië kwamen, was geen lidstaat bereid om Italië te helpen. De regeringsleiders dachten allemaal: dan is het winter, dan zal het op zee niet meer zo erg zijn. Sinds die teleurstelling door het gebrek aan steun uit Europa is het enthousiasme voor de Europese Unie zelfs in Italië sterk aan het afnemen. Men ervaart geen Europese solidariteit meer. Aan de overkant probeert ISIS/Daesh ondertussen toegang te krijgen tot de Middellandse Zee door een extra front te openen in Libië, een land al langer gebruikt door de mensensmokkelmafia. De afstand tussen de kust van Libië en het Italiaanse eiland Lampedusa is slechts honderdveertig kilometer. Verwacht wordt dat een half miljoen ontheemden in Libië van plan zijn over te steken naar Europa. Mede vanwege de angst voor een nieuw IS-front is sinds kort een mistige oorlog aan de gang tussen het westen en islamitische terreurgroepen in Libië. Ook in het Egyptische Alexandrië worden plannen gemaakt voor een overtocht naar Europa.

Na jaren van nietsdoen gingen de buitenlandse mogendheden dan toch over tot lucht-aanvallen in Syrië. Eerst vluchten de mensen uit Syrië voor de Syrische president Assad

en voor de jihadisten van ISIS/Daesh en Al-Nuusra, daarna moesten ze vluchten voor de bommen. Er is een wereldconflict ontstaan waarbij Poetin steun geeft aan Assad. De Russen wilden het Westen dwingen te kiezen tussen Assad en ISIS/Daesh. Nederland en de meeste andere Westerse landen menen dat Assad moet vertrekken wil er een oplossing komen van het conflict in Syrië. Merkel hoopt dat de NAVO een actieve rol komt spelen. Ook Turkije en Saudi-Arabië mengden zich in het conflict. Sinds 1 maart 2016 geldt in Syrië formeel een wapenstilstand met steun van de Russen en de Amerikanen. Gesproken wordt over een nieuwe regering en een grondwet, met een federaal stelsel ter oplossing van alle spanningen. Dit zou de Syrische Koerden de kans geven op een zelfstandige regio. Daar wil Turkije weer niets van weten, uit angst voor separatistische Koerden in eigen land. Ook Assad hecht sterk aan de eenheid van Syrië.

Op 14 maart 2016 kondigde Poetin plotseling af dat de Russische troepen, na vijf maanden bemoeienis, uit Syrië vertrekken. De doelen zouden zijn bereikt. Het machtsvacuüm was voorkomen. Het Syrische leger van Assad had met dank aan de Russen tienduizend vierkante kilometer terreinwinst heroverd. De Russische strijdkrachten zouden volgens Poetin de voorwaarden voor het vredesoverleg hebben geschapen. Ondanks de westerse kritiek op zijn acties op de Krim deed Poetin mee als grootmacht. Hij wilde duidelijk maken dat Assad, tot afgrijzen van Turkije, nodig zal blijven voor een oplossing. Was Poetin opeens de grote vredesstichter met oog op het vredesoverleg in Genève? Rusland laat vooral zien te kunnen doen wat het wil. Ook is mogelijk dat de rationele Poetin inziet dat de strijd door Assad niet meer volledig te winnen is, maar dat hij Assad als bondgenoot wel steviger in het zadel wilde. Het lijkt erop dat Poetin wel gevoelig is voor Amerikaanse druk. Waarschijnlijk wil Poetin ook niet worden meegezogen in een eindeloos conflict; het heeft Rusland al 500 miljoen euro gekost. De marine- en luchtbasis in Syrië blijft Rusland gebruiken om het staakt-het-vuren te bewaken.

## 11. De sluiting van de grenzen

Het is waar dat de controle van de Griekse buitengrenzen enorme gebreken kende. Migranten werden onvoldoende geïdentificeerd en geregistreerd, hun vingerafdrukken werden niet in computersystemen gezet en hun reisdocumenten werden niet systematisch gecheckt. Aan de buitengrens van de Unie ontbeerde de Griekse overheid het noodzakelijke gezag en organisatievermogen om de grens te bewaken. De Europese Unie had geen greep meer op de migratiepolitiek. Vluchtelingen lieten zich soms bewust niet registreren omdat zij niet naar de armere EU-lidstaten wilden. Zij besloten vanaf het vaste land van Griekenland zelfstandig naar het noorden te reizen. Na de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 werd vanwege de angst voor ex-Syriëgangers tussen de migranten al direct gesproken over de optie van een mini-Schengen. Lidstaten aan de migrantenroute besloten controles in te voeren en de grenzen echt af te sluiten. Om Schengen weer normaal, dus zonder interne grenscontroles te laten functioneren, moest Griekenland de opvang, de registratie en de terugkeer van migranten substantieel verbeteren, aldus EU-commissaris Dimitris Avramopoulos. Pas als de veiligheid goed is geregeld kan een organisatie als de Europese Unie open en tolerant zijn.

Begin maart 2016 moest de Europese Commissie zich er bij neerleggen dat tussen landen in Europa de grenscontroles onvermijdelijk waren geworden. ‘Schengen’ werd tot een half jaar opgeschort. Lidstaten mochten tot november 2016 (de maximaal toegestane termijn liep in mei 2016 af) afwijken van de afspraken rondom de vrijreizenzone en hun binnengrenzen extra blijven controleren. Dit was mogelijk op basis van art. 26 Schengenverdrag. De slechte bewaking van de buitengrens door de Unie is veroorzaakt doordat de lidstaten onvoldoende financiering organiseerden voor een sterke grens- en kustwacht. Een voorstel van eurocommissaris Vitorino daartoe uit 2002 werd afgezwakt, met als gevolg een Frontex zonder geld en personeel in 2015. De meerderheid van de lidstaten wilde een grenswacht zonder veel bevoegdheden die niets mocht kosten. Daarna was het struisvogelpolitiek. Frontex heeft te weinig personeel, onvoldoende toegang tot databanken en wordt pas operatief op uitnodiging. Waarom ziet de Europese Unie niet dat het de plicht heeft de grenzen te bewaken? Men kan niet met Schengen de binnengrenzen afschaffen zonder de buitengrenzen serieus te bewaken en te controleren. Op de Middellandse Zee dient de douane te worden ingezet, om te voorkomen dat de mensensmokkelaars vanuit Libië hun gang kunnen gaan. Dat kan met satellieten, nachtkijkers, vliegtuigen, helikopters, schepen en interventievaartuigen. De routes moeten worden afgesloten, ver voor de twaalfmijlszone wordt bereikt. Als de routes zijn afgesloten worden Turkije en Libië gedwongen aan te kloppen bij de Unie om te vragen om hulp bij de opvang van vluchtelingen. Nu is het de omgekeerde wereld dat Europese landen moeten smeken bij Turkije en Libië om de opvang van vluchtelingen goed te regelen. Deze chantage van Europese landen moet afgelopen zijn. Economische migranten moeten weten dat de overtocht in beginsel zinloos is. Mensen die vluchten voor oorlog en geweld verdienen een meer respectvolle behandeling dan de kans te sterven op zee.<sup>89</sup>

Als de buitengrenzen van de Unie niet goed worden gecontroleerd, is het onvermijdelijk dat de politici van de lidstaten aan de route van migranten zich gedwongen voelen om maatregelen te nemen om de nationale veiligheid beschermen (art. 4 lid 2 VEU),

89 Joost Smiers, ‘Zet alles in voor bewaken zee grens’, *de Volkskrant*, 7 april 2016.

ook al staan die maatregelen op gespannen voet met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen (art. 3 lid 2 VEU). Heroprichting van de binnengrenzen leidt tot een teruggang in de tijd, langere wachttijden, hogere arbeidskosten, de noodzaak van meer opslagruimte, hogere prijzen, minder consumptie, lagere investeringen en minder economische groei. Een herinvoering van grenscontroles kost de Unie volgens de Duitse Bertelsmann Stichting de komende tien jaar 470 miljard euro, een serieuze bedreiging van economische groei en welvaart.<sup>90</sup> Het Centraal Planbureau in Nederland publiceerde op 21 maart 2016 de kosten van sluiting van Europese binnengrenzen. Die zouden voor Nederland in 2020 oplopen tot 9 miljard euro; 1,3 procent van het bruto binnenlands product.

Vanwege het rustiger weer vanaf het voorjaar, groeide de angst dat vanuit Turkije weer vele gammele bootjes met mensen met gebrekkige zwemvesten op de Griekse kusten gaan aanmeren. Turkije en Griekenland kregen het illegale bootverkeer met de verdrinkingen op de Egeïsche Zee niet onder controle. Hoe konden de vluchtelingen worden ontmoedigd de levensgevaarlijke overtocht te maken? Hoe kon worden voorkomen dat de mensen verdrinken in zee? Het plan werd om illegale vluchtelingen in Griekenland terug te sturen naar Turkije, in ruil voor legale migratie naar de Europese Unie. Dit werd de kern van een deal tussen de Unie en Turkije. Daarbij zullen ongetwijfeld ook vuile handen zijn gemaakt, maar een deal is beter dan niets doen, want dat niets doen leidt tot chaos aan de grens en in de politiek.

Op 7 en 8 maart 2016 slaagden de regeringsleiders van de Unie er in om met de Turkse premier Ahmet Davutoglu een principeakkoord te bereiken over het onder controle brengen van de migrantencrisis. Dit diende ter voorkoming van de verdrinkingen in de Egeïsche Zee. Dat akkoord diende snel in werking te treden afhankelijk van nadere afspraken tussen Turkije en Griekenland. Uitgangspunt van roulerend EU-voorzitter Nederland was dat de instroom vanuit Turkije moest stoppen, kortom opvang in de regio. De stroom migranten, eerst vanuit Turkije naar Griekenland en dan via de Balkanroute richting Oostenrijk, was onhoudbaar geworden. Na het stoppen van de stroom van illegale migranten en vluchtelingen, het accent op grenscontrole, diende weer te worden teruggekeerd naar het vrij persoonsverkeer van Schengen.

Kon de Europese Unie de illegale migratie verminderen door stevige grenscontrole en terugsturen, en tegelijkertijd vanuit humanitair perspectief een legale weg scheppen, bijvoorbeeld door middel van een luchtbrug? Nodig was een formule die beide elementen zou dienen. Voor elke teruggenomen vluchteling uit Griekenland door Turkije, mocht Turkije een Syrische vluchteling naar de Europese Unie sturen. Dit principe was nodig om het wantrouwen tussen Turkije en de Unie weg te nemen. Op de eurotop van 17 december 2015 had Rutte dit al gepresenteerd als het door de politiek gesteunde plan-Merkel/Samsom, een soort plan-B. Het eerdere plan-A van de Europese Unie was simpelweg alles tegenhouden, maar dat botste wel heel erg met de kosmopolitische idealen van Europa.<sup>91</sup>

De kern van plan-B was dat voor iedere vluchteling die Turkije bereid was terug te nemen (veroorzaakt door gebrekkige grenscontrole), een Syriër zou worden uitgenodigd (om humanitaire redenen) om legaal naar de Europese Unie te komen. Zo konden Syriërs die al langer in Turkse kampen verbleven worden opgenomen door de Unie. Turkije herbergde al ongeveer drie miljoen vluchtelingen, maar kreeg daarvoor nauwelijks erkenning. Eerst

90 Stéphane Alonso, 'Sluiten grenzen kan Europa terugwerpen', *NRC Handelsblad*, 23 februari 2016.

91 *NRC Handelsblad*, 29 maart 2016.



was niet helemaal duidelijk of het ‘gelijk oversteken’ ertoe zou kunnen leiden dat de Unie een miljoen Syriërs moest opnemen. Later werd een plafond van 72.000 mensen genoemd.

Dit idee van Gerald Knaus (van de denktank European Stability Initiative) kreeg pas politieke vleugels door de steun van Angela Merkel (christendemocratie) en Diederik Samsom (sociaaldemocratie). Op basis hiervan konden mede door Mark Rutte, Jean-Claude Juncker en Ahmet Davutoglu afspraken worden gemaakt tussen de Europese Unie en Turkije. Het moest onaantrekkelijk worden om als migrant na forse betalingen in de bootjes van de mensensmokkelaars te stappen, want dat had geleid tot mensonterende toestanden. Het bedrijfsmodel van de smokkelaars diende te worden gebroken. ‘De smokkelaars zullen een ander vak moeten gaan zoeken’, aldus premier Rutte. Maar is de werkelijkheid zo nobel? Ging het er niet ook om dat Turkije moest tegenhouden en afvoeren? Vluchtelingen kregen niet meer de keuzevrijheid om zich niet te registreren en vervolgens door te lopen naar Duitsland of Zweden. Asielzoekers die illegaal naar de Unie kwamen zijn niet welkom en worden teruggestuurd. Wie de overtocht heeft gemaakt wordt afgevoerd. Die mensen krijgen tevens een kruisje achter hun naam en verspelen de kans om op legale wijze vanuit Turkije naar de Unie te komen.

Door de deal met Turkije verwachtte Rutte dat de scherpe daling in de komst van illegale en legale migranten bereikt zou kunnen worden. Op 20 januari 2016 had hij als doel gesteld de stroom terug te brengen in de richting van nul. Na realisering van dat doel zou vervolgens kunnen worden overgegaan tot het vestigen van de echte vluchtelingen in de Unie. Uit cijfers van de UNCHR blijkt dat van de 142.000 asielzoekers die sinds 1 januari 2016 in Griekenland zijn gearriveerd, 87 procent komt uit oorlogsgebieden als Syrië (46 procent), Afghanistan (25 procent) en Irak (16 procent). Het is een onjuiste aanname van sommige politici dat het voor de helft om economische gelukszoekers zou gaan. Het beeld groeit dat nu alleen de Syriërs als echte vluchtelingen worden beschouwd, terwijl voor Afghanen en Irakezen (soms ook oorlogsslachtoffers) de toegang tot Europa wordt gesloten.<sup>92</sup> Zou Turkije mensen terugsturen naar Syrië? Werden mensen nu gedwongen te reizen via Libië? Amnesty International maakte zich zorgen over de deal met Turkije.

92 Leo Lucassen, ‘En juridisch niet in de haak’, *NRC Handelsblad*, 10 maart 2016.



## 12. Turkse tapijthandel

Tijdens de deal bleek dat Turkije stevig kon onderhandelen. Ahmet Davutoglu was voorstander van toenadering tot de Europese Unie en wilde bewijzen dat een moslimland ook een goede democratie kan zijn. Maar hij wilde niet dat Turkije een open gevangenis voor migranten zou worden. In Brussel werd gesproken van ‘tapijthandelaren’; de Turken weten van geven en nemen. In de eerste plaats diende de Europese Unie de hulp voor vluchtelingen in Turkije te verdubbelen van drie miljard naar zes miljard euro (de tweede drie miljard euro in 2018). Dat is veel geld maar het valt mee als je kijkt naar de kosten van de opvang van asielzoekers in de Unie en de kosten veroorzaakt door een verlies van Schengen. Turkije (75 miljoen inwoners) moest al een veel groter deel van de kosten van de opname van Syriërs dragen dan de meer welvarende Europese Unie (500 miljoen inwoners).

In de tweede plaats bedongen de Turken dat de onderhandelingen over de toetreding van Turkije tot de Unie sneller moesten. Daar hebben de Turken vanuit hun standpunt op zich gelijk in, want Turkije zit al lang in de wachtkamer. Ankara dient snel de regering van Cyprus te erkennen en Cyprus toegang te geven tot Turkse havens en vliegvelden. Toetreding van Turkije tot de Europese Unie zal pas kunnen plaatsvinden als Turkije voldoet aan de Kopenhagencriteria: stabiele instellingen die garant staan voor democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en de bescherming van minderheden. Ankara weet dat het daaraan nog niet voldoet. Ook ligt voor de hand dat de Balkanstaten eerst toetreden tot de Unie. Wel is door de migrantencrisis de balans veranderd. Eerst stelde de superieure Unie altijd de voorwaarden. Turkije is nu in een sterkere positie gekomen, niet alleen meer de vragende partij. Inzake de buitengrenzen is veeleer de Europese Unie de vragende partij geworden.

In de derde plaats mogen de Turken eerder dan gepland, reeds in juni 2016 in plaats van oktober 2016, visumvrij door Europa reizen. Voor een verblijf in Europa van korter dan drie maanden hebben zij geen visum meer nodig. Zij mogen er echter nog niet gaan werken. Visumvrij reizen werd in Turkije bij de uitleg van de deal gepresenteerd als een grote overwinning, maar het moet niet worden overdreven. Bij de visumliberalisatie gelden maar liefst tweeënzeventig voorwaarden. Zo moet Turkije biometrische paspoorten invoeren, waardoor de paspoorten moeilijker zijn na te maken. Daarnaast moet het afgelopen zijn dat Turkije inwoners van landen als Algerije, Tunesië en Marokko toelaat in Turkije zonder visum, die vervolgens via Griekenland illegaal naar Europa reizen. Commissievoorzitter Juncker noemde de deal tussen de Europese Unie en Turkije een zogenaamde ‘game changer’. De Europese Unie had klem gezeten tussen veiligheid en humanitaire hulp en de chaos nam maar toe. Het was tijd geworden voor Europese *realpolitik*.<sup>93</sup> Voor migranten zou het geen nut meer hebben over zee irregulier naar de Griekse eilanden te komen. De migranten en vluchtelingen zouden via het Griekse vasteland waarschijnlijk met een bus of veerboot terug moeten naar Turkije.

Uiteraard kan men zich afvragen of het is toegestaan om migranten en vluchtelingen zo massaal terug te sturen naar Turkije. Er zijn critici die menen dat de Europese Unie, het zelfbenoemde morele kompas van de wereld, een dergelijke deal helemaal niet had mogen sluiten. Was Ankara te vertrouwen? Werd Europa een speelbal van ‘Sultan’ Erdogan. Klopt het dat Europa bezig is zijn Europese ziel te verkopen op de Turkse bazaar?<sup>94</sup> Dwingt Tur-

93 Luuk van Middelaar, ‘Realpolitiek als vorm van volwassen worden’, *NRC Handelsblad*, 15 april 2016.

94 Kris van Haver, ‘Europa verkoopt zijn ziel op de Turkse bazaar’, *De Tijd*, 18 maart 2016.

kije de Europese Unie tot ontrouw aan de eigen normen en waarden, dat de Unie ze onder de mat moet vegen terwijl Erdogan de oppositie en de media aanpakt? Voor de Turkse regering lijken democratie, vrijheid en de rechtsstaat minder waarde te hebben. Erdogan beschouwt democratie als een bus; je stapt in maar als je de bestemming hebt bereikt stap je weer uit. Kunnen mensen in Europa goed samenleven als zo anders wordt aangekeken tegen Europese waarden als democratie en rechtsstaat? Of is volledige eenheid hier nu niet realiseerbaar? Dan kan het verstandig zijn om verschil en pluraliteit vast te stellen, zeker omdat de Turkse moslims in een gevoelige relatie staan met het meer christelijke Europa.<sup>95</sup>

Volgens premier Rutte kan het soms helaas niet anders dan dat een deal moet worden gesloten met een land, zonder dat men als Europese Unie het politieke beleid van zo'n regering goedkeurt. Waar het hier primair om gaat is dat Turkije in het belang van de slachtoffers en de Unie medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor het aanpakken van ongecontroleerde migratie.<sup>96</sup> De Europese Unie kan niet 2,7 miljoen Syriërs in Turkije slachtoffer laten worden van het feit dat de Europese Unie geen deal zou willen sluiten met Turkije. 'We kunnen ook niét praten met Turkije: dat deden we tien jaar lang en daarmee verbeterde de situatie in ieder geval niet', aldus Samsom.<sup>97</sup> Het was onvermijdelijk dat er in deze nood-situatie gehandeld moest worden om verdere chaos aan de buitengrenzen en in de politiek te voorkomen. Vanwege externe factoren in het Midden-Oosten en Afrika was nietsdoen geen optie meer, ook zal het beleid van Turkije en de Europese Unie soms op gespannen voet staan met de idealen van de rechten van de mens in normale omstandigheden.

Bij de deal tussen de Europese Unie en Turkije is een aantal juridische vraagtekens te plaatsen. Het Vluchtelingenverdrag uit 1951 en Europees recht regelt dat iedereen in een Europees land asiel mag aanvragen en daar zijn beroep mag afwachten. Turkije heeft het Vluchtelingenverdrag van 1951 ondertekend, maar niet het aanvullende VN-protocol uit 1967. Hier ligt een spanning. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens heeft eerder de staat België verantwoordelijk gehouden voor het transfereren van asielzoekers naar Griekenland op basis van de Dublin II-verordening.<sup>98</sup> Volgens het EHRM liepen de asielzoekers in Griekenland het risico mishandeld te worden of teruggezonden te worden naar het oorlogsgebied.<sup>99</sup> Dit inzicht was gebaseerd op rapporten van het VN commissariaat voor de vluchtelingen (UNHCR). Vervolgens nam het Hof van Justitie van de Europese Unie op 21 december 2011 die analyse van het EHRM over in het arrest N.S. e.a.. Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt:<sup>100</sup>

106 Artikel 4 van het Handvest moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten, daaronder begrepen de nationale rechterlijke instanties, een asielzoeker niet aan de „verantwoordelijke lidstaat” in de zin van verordening nr. 343/2003 mogen overdragen wanneer

95 Anya Topolski, 'In verscheidenheid verenigd? De mythe van een Europese eenheid', Erik de Bom (red.), *Europese Gedachten. Beschouwingen over de toekomst van de Europese Unie*. Kalmthout: Pelckmans/Klement, 2014, p. 95-108.

96 Malik Azmani, 'Wie wint er bij deze Turkije-deal?', *NRC Handelsblad*, 10 maart 2016.

97 Stéphane Alonso en Annemarie Kas, 'Ik verzoen me met de schade, het resultaat is binnen', interview met Diederik Samsom, *NRC Handelsblad*, 29 maart 2016.

98 Verordening (EG) nr. 343/2003.

99 EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland [GC]*, no. 30696/09, ECHR 2011 (21 januari 2011).

100 HvJ EU 21 december 2011, C-411/10 en C-493/10, *Jur.* I-13905, ECLI:EU:C:2011:865 (N.S. e.a.).

- zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van deze bepaling.
- 107 Onder behoud van de door artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 geboden mogelijkheid om het verzoek zelf te behandelen moet, wanneer een asielzoeker niet kan worden overgedragen aan een andere lidstaat van de Unie en wanneer blijkt dat deze staat op basis van de criteria van hoofdstuk III van deze verordening de verantwoordelijke lidstaat is, de lidstaat die de asielzoeker diende over te dragen het onderzoek van de criteria van dit hoofdstuk voortzetten, teneinde na te gaan of aan de hand van een van de verdere criteria kan worden vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.
- 108 Van belang is echter dat de lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt, erop toeziet dat hij een situatie waarin de grondrechten van de asielzoeker zijn geschonden, niet erger maakt door de procedure om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, onredelijk lang te laten duren. Indien nodig dient hij het verzoek zelf te behandelen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003.
- 109 Met zijn vijfde vraag in zaak C411/10 wenst de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) in wezen te vernemen of de bescherming die een persoon op wie verordening nr. 343/2003 van toepassing is, wordt verleend door de algemene beginselen van Unierecht en met name artikel 1, inzake de menselijke waardigheid, artikel 18, inzake het recht op asiel, en artikel 47, inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, van het Handvest, ruimer is dan de bescherming die artikel 3 EVRM biedt.
- 110 Volgens de Commissie moet op basis van het antwoord op die vraag kunnen worden bepaald welke de bepalingen van het Handvest zijn waarvan de schending door de verantwoordelijke lidstaat zal leiden tot een secundaire verantwoordelijkheid voor de lidstaat die over de overdracht moet beslissen.
- 111 Ook al heeft de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) in de verwijzingsbeslissing niet uitdrukkelijk uiteengezet waarom het antwoord op de vraag noodzakelijk is om uitspraak te kunnen doen, kan uit de bewoordingen van die beslissing echter worden afgeleid dat deze vraag is ingegeven door de uitspraak van 2 december 2008, K. R. S./Verenigd Koninkrijk, nog niet gepubliceerd in de *Recueil des arrêts et décisions*, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de klacht dat artikel 3 EVRM en artikel 13 EVRM zouden worden geschonden indien het Verenigd Koninkrijk de verzoeker aan Griekenland zou overdragen, niet-ontvankelijk heeft verklaard. Voor de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) hebben bepaalde partijen betoogd dat de door het Handvest verleende bescherming ruimer is dan die welke het EVRM biedt en dat de toepassing van het Handvest tot gevolg dient te hebben dat hun verzoek om verzoeker in het hoofdgeding niet aan Griekenland over te dragen, wordt toegewezen.
- 112 Sinds de uitspraak van de verwijzingsbeslissing heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn standpunt in het licht van nieuw bewijs herzien en in voormeld arrest M. S. S./België en Griekenland niet alleen geoordeeld dat de Helleense Republiek artikel 3 EVRM had geschonden wegens de detentie en leefomstandigheden van de verzoeker in Griekenland alsmede artikel 13 EVRM gelezen in samenhang

met artikel 3 EVRM wegens de tekortkomingen in de voor de verzoeker gevolgde asielprocedure, maar ook dat het Koninkrijk België artikel 3 EVRM had geschonden door de verzoeker bloot te stellen aan risico's in verband met de tekortkomingen in de asielprocedure in Griekenland en aan met dit artikel strijdige detentie en leefomstandigheden in Griekenland.

- 113 Zoals uit punt 106 van het onderhavige arrest blijkt, schendt een lidstaat artikel 4 van het Handvest indien hij in de in punt 94 van het onderhavige arrest beschreven omstandigheden een asielzoeker overdraagt aan de verantwoordelijke lidstaat in de zin van verordening nr. 343/2003.

Art. 4 van het EU-Handvest van de grondrechten verbiedt de lidstaten om een asielzoeker over te dragen aan een lidstaat waarlangs hij initieel de Unie was binnengekomen wanneer de lidstaten niet onwetend kunnen zijn van het feit dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen omwille van fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Dat was reeds in 2011, het jaar dat de oorlog in Syrië uitbrak, een onvoldoende voor Griekenland. Hier is bij de Europese regeringen sprake van schuldig verzuim.

Uitgangspunt is dat een vluchteling in het land van eerste aankomst asiel moet kunnen aanvragen en dat die aanvraag inhoudelijk en individueel dient te worden getoetst. Dat zou met Syriërs uit Turkije dan de EU-lidstaat Griekenland moeten zijn, maar dat land blijkt daartoe niet in staat. Een afspraak om mensen massaal terug te sturen naar Turkije veronderstelt dat een vluchteling daar asiel kan aanvragen, dat er in Turkije een fatsoenlijke asielprocedure is, en dat de vluchteling geen kans loopt te worden teruggestuurd naar Syrië. Collectieve uitzetting mag niet, want iedereen heeft recht op een individuele behandeling. Hulpororganisaties waren bang dat het door de situatie in Griekenland en Turkije een beschamende stoelendans met mensenlevens zou gaan worden.

Is Turkije wel een veilig derde land? Waarschijnlijk wordt nu 'for the sake of the deal' Turkije beschouwd als acceptabel, een de facto lid van de Europese Unie. Volgens Carolus Grütters hebben vluchtelingen in Turkije echter nauwelijks toekoms; er is geen bescherming, ze mogen geen werk verrichten, hun kinderen mogen niet naar school.<sup>101</sup> Terugzenden naar Turkije is daarom een 'tijdelijke en uitzonderlijke maatregel'. In combinatie met afsluiting van de Balkanroute heeft de deal met Turkije ook iets cynisch. Van Rompuy stelt: 'De boodschap is: "Jammer voor degenen die nu zijn vastgelopen op die route, maar die dienen als levend voorbeeld voor degenen die het willen proberen vanuit Turkije: doe het niet, want jullie wacht hetzelfde lot." Dat heeft een degoutant karakter'.<sup>102</sup>

Kan de ongecontroleerde stroom mensen werkelijk worden beperkt? Krijgt premier Rutte gelijk dat de mensensmokkelaars nu een ander vak moeten gaan zoeken? Of zullen de mensensmokkelaars erin slagen nieuwe en duurdere routes te organiseren, bijvoorbeeld van Griekenland via Albanië naar Italië? De oorzaak van het vluchtelingenprobleem, de oorlog in Syrië, is nog niet definitief voorbij. Oud-eurocommissaris Frits Bolkestein (VVD) benadrukte al eerder dat er grenzen zijn aan wat de Europese Unie allemaal aankan. Hij vreest, naast de mensen uit Syrië, ook de toevloed van vele nieuwe vluchtelingen als gevolg van bevolkingsgroei in Afrika (volgens voorspellingen van de Verenigde Naties 4,4 miljard

101 Wim Brummelman, 'Terugsturen kan juridisch niet', *NRC Handelsblad*, 8 maart 2016.

102 Christoph Schmidt, 'EU-leiders interesseerden zich niet voor Syrië', *Trouw*, 15 maart 2016.

Afrikanen ten zuiden van de Sahara in het jaar 2100). De Europese Unie zou moeten verhinderen dat migranten de oversteek maken en in Afrika geboortebeperving moeten stimuleren. ‘Komt dit neer op een “Fort Europa”? Zeker, maar het kan niet anders’, aldus Bolkestein.<sup>103</sup> Tegelijkertijd kan men ook verdedigen dat het moet kunnen wanneer een blok als de Europese Unie de komende tachtig jaar zo’n miljoen mensen per jaar uit niet EU-landen laat aankomen, als het maar ordelijk gebeurt, bijvoorbeeld via de ambassades van Unielidstaten.

Sinds begin 2015 hebben zo’n miljoen migranten de Westelijke Balkanroute richting Oostenrijk genomen. Toen Macedonië, na een actie van Oostenrijk en de Balkanlanden, op 9 maart 2016 de grens met Griekenland volledig sloot, zei de Oostenrijkse minister van Binnenlandse Zaken Johanna Mikl-Leitner dat de klok niet zal worden teruggedraaid. Irreguliere migranten, mensen zonder een EU-visum, kwamen er niet meer doorheen. Macedonië volgde met de grenssluiting op de beslissing tot striktere grenscontroles van Slovenië, Kroatië en Servië. Macedonië is bang anders te blijven zitten met talloze migranten. Terwijl EU-president Donald Tusk verkondigde dat het ging om een gemeenschappelijk besluit van de achtentwintig lidstaten, maakten de Griekse autoriteiten zich bezorgd over de 36.000 migranten die vastzaten langs de grens met Macedonië, in Athene en op de Griekse eilanden. De rest van de Unie wilde deze mensen niet en ze konden ook niet naar huis. Veel Grieken zijn zonder baan, zo’n dertig procent, en ze zijn bang voor de vluchtelingen. De Griekse premier Alexis Tsipras zei dat de westelijke Balkanroute is gesloten door ‘unilaterale’ acties van bepaalde landen, en dat de Europese Unie geen toekomst heeft als dit zo doorgaat. De veertienduizend migranten bij de Griekse-Macedonische grens kregen een flyer met de volgende tekst: ‘Er is geen hoop voor jullie op een reis richting het noorden. Kom daarom naar kampen, waar we jullie kunnen helpen.’<sup>104</sup> Bij de Grieks-Macedonische grensplaats Idomeni kwamen tienduizend vluchtelingen klem te zitten. Er zijn regelmatig gevechten met de Macedonische politie die gebruik maakt van traangas, waterkanonnen en rubberkogels, ter voorkoming van bestormingen van de grensovergang. Bij de grens tussen Bulgarije en Turkije patrouilleren Bulgaarse burgers eigenmachtig langs de grens. Ook Angela Merkel sprak van unilaterale acties die Griekenland in moeilijkheden brachten.

In eigen land moest Angela Merkel een forse tegenslag incasseren. Een partij die fel campagne voerde tegen haar vluchtelingenbeleid, de rechts-nationalistische partij *Alternative für Deutschland* (AfD) won bij de verkiezingen op 13 maart 2016 flink in drie Duitse deelstaten. De kans was groot dat de partij ook in de Bondsdag zou komen. Eerder hadden partijgenoten van Merkel al afstand genomen van haar vluchtelingenbeleid. Merkel sprak van een ‘zwarte dag’ voor de CDU. De nachtmerrie was werkelijkheid geworden. Tegenstanders van Merkel, ook binnen haar eigen zusterpartij CSU, legden de schuld van de winst bij de AfD bij de royale asielpolitiek van Merkel. Maar de bondskanselier zei haar asielpolitiek onveranderd te vervolgen. Omdat de vluchtelingencrisis nog niet was opgelost, werden de kiezers onzeker. Dat leidde tot winst voor de AfD. Er leek voor de CDU geen existentieel probleem. De christelijke traditie in het Avondland leek nog aanwezig. Volgens overlevering is Europa afgeleid van het semitische begrip ‘ereb’, dat donker betekent. Europa zou staan voor avondland. Daarnaast is er de bekende Griekse mythe over Europa, de

103 Frits Bolkestein, ‘Er zijn grenzen aan wat Europa aankan’, *NRC Handelsblad*, 2 januari 2016.

104 *NRC Handelsblad*, 10 maart 2016.

dochter van Agenor, die door Zeus, die zich in een stier had veranderd, naar Kreta, naar de westelijke wereld, werd ontvoerd.

Als politiek leider was Merkel bereid de eigen burgers ook een ongemakkelijke waarheid te vertellen: migranten en vluchtelingen zullen naar het Avondland blijven komen. De trek naar het noorden en het westen zal blijven bestaan. Een meerderheid van de Duits bevolking volgt haar. Merkel verwachtte dat de CDU weer zal groeien als de resultaten van haar *Willkommenspolitik* zichtbaar worden. Door de winst van rechts zullen onderwerpen als de islam, grensbescherming en Europapolitiek wel hoger op de agenda komen.<sup>105</sup> ‘De Alternative für Deutschland is een verzamelplaats van agressieve nostalgie en rauwe burgerlijkheid. In het westen van Duitsland is ze rechts en nationalistisch-liberaal; daar bevinden zich ook de resten van de afgebroken rechtervleugel van de CDU. Maar in het Oosten is de AfD radicaler en is ze antisemitisch en racistisch [...] De AfD is gevaarlijker dan de [neonazistische] NPD in haar bloeitijd omdat ze meer aansluiting bij de kiezers heeft’, aldus het commentaar van *Süddeutsche Zeitung*.<sup>106</sup>

Zo effent de asielproblematiek toch de weg voor extreem-rechts. Dat ligt in Duitsland zeer gevoelig. Nadat het zogenaamde Duizendjarig Rijk was verslagen, na een strijd die door het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika werden gezien als een strijd tegen het kwaad, werd (West-)Duitsland pas door de integratie in West-Europa weer geaccepteerd. De troepen van de geallieerden hadden gestreden voor een wereldrechtsorde gedragen door de rechten van de mens (Atlantic Charter, 1941). De NAVO en Europese integratie waren het medicijn geweest om weer gezond te worden na de jaren van Hitler, de fascistische agressor. Het ‘nooit meer Auschwitz’ was een belangrijke drijfveer om in Europa te strijden voor vrede en mensenrechten.

Mensen blijven, ondanks de lessen van de recente geschiedenis, afwerend tegen vreemdelingen. Als groepsdieren benadrukken zij het verschil tussen ‘wij’ en ‘zij’. Ook in Nederland was verzet tegen de komst van asielzoekerscentra en kwamen burgers in opstand tegen lokale overheden die de komst van vluchtelingen mogelijk hadden gemaakt en daar van het rijk geld voor kregen. Bij excessen dient een overheid duidelijk op te treden. Toen in 1517 ongeveer duizend Engelsen in Londen in opstand kwamen tegen welvarende bankiers en kooplieden uit Vlaanderen, Wallonië en Frankrijk, greep de Engelse koning Hendrik VIII hard in om de vreemdelingen te beschermen tegen Engelse hooligans; het was direct afgelopen (Evil May Day).

De komst van meer dan een miljoen nieuwe mensen naar de Europese Unie zou de roep om een sterkere identiteit rondom het juridische kader van de Europese Unie moeten versterken: de waarden, rechten en plichten. Hier ligt een kans voor een Europees constitutioneel patriotisme. Wanneer men bij de komst van zoveel migranten en vluchtelingen een exclusieve nationale identiteit zou benadrukken, ontstaat het risico op uitsluiting. Tegelijkertijd heeft juist deze migrantencrisis geleerd dat de migranten niet naar de Unie in het algemeen komen, maar een specifieke lidstaat op het oog hebben, bijvoorbeeld omdat er werk is of familie zit. Dromen over een Europese gemeenschap van burgers is prima, wij Europeanen, maar de Unie is nog steeds primair een verbond van verschillende staten. Het heeft niet de alles overkoepelende staatsmacht van een natiestaat. Een migrant wil niet via een Brusselse herverdeling terecht komen in Letland, maar bij zijn Syrische familie in

105 Saskia Jonker, ‘In Duitsland is het zwartepieten over succes AfD gestart’, *Trouw*, 16 maart 2016.

106 Cf. *NRC Handelsblad*, 15 maart 2016.



Duitsland of Engeland. Of sprake is van een sociale of een liberale markteconomie is dan niet zo belangrijk meer. In Duitsland zullen ze van Merkel wel Duits moeten gaan leren.<sup>107</sup> Kan daarmee de rechtstreekse relatie tussen immigratie en de opkomst van radicaal-rechtse partijen worden tegengegaan?

Merkel was het oneens geweest met de grensafsluitingen door Hongarije en Slowakije. Uiteindelijk kreeg ze haar zin. Al sinds najaar 2015 had zij legale en ordelijke migratie vanuit Turkije mogelijk willen maken. Op vrijdag 18 maart 2016 werd de deal tussen de Europese Unie en Turkije eindelijk rond gemaakt. Alle nieuwe migranten die illegaal aankwamen op Griekse eilanden nam Turkije terug. Alle migranten kregen in sneltreinvaart een individuele toets, want dat staat in het Vluchtelingeverdrag dat alle EU-lidstaten hebben ondertekend, of het gaat om een economische migrant of iemand die recht heeft op bescherming. De asielaanvragen werden behandeld in samenwerking met de UNHCR. Vanwege de slechte reputatie van Griekenland inzake de asielpcedure, stuurden andere EU-landen geen vluchtelingen naar Griekenland. Griekenland kreeg hulp van andere EU-lidstaten bij deze operatie. Volgens de Europese Unie waren 4000 extra asielmedewerkers, rechters, tolken, kustwachten en andere specialisten nodig. Vanaf 20 maart 2016 vielen alle nieuwe migranten onder dit systeem, maar om praktische redenen was de echte uitvoering pas vanaf 4 april 2016, want toen werden de eerste migranten vanuit Griekenland teruggestuurd naar Turkije. Daarnaast lieten de Unielidstaten voor elke Syriër die Turkije terugnam een Syrische vluchteling opnemen die in een Turks vluchtelingenkamp verbleef. Het ging hier naar schatting om 72.000 mensen.

Als de stroom migranten zou stoppen, zouden de lidstaten op vrijwillige basis vluchtelingen opnemen uit Turkse kampen. De Europese Unie en Turkije gingen tevens proberen gebieden in Syrië te scheppen waar het relatief veilig was voor vluchtelingen (safe haven). Turkije diende alle maatregelen te nemen om te voorkomen dat er nieuwe zee- of landroutes kwamen voor migranten. De vluchtelingendeal van 18 maart tussen de wankelende Europese Unie en het autoritaire Turkije, volgens Diederik Samsom 'hard en humaan', was nodig ter vermindering van de ellende van de mensen in de rubberen bootjes en het instorten van de Schengenzone. Voor niet-Syriërs werd het lastig om Europa nog te bereiken. De deal met Turkije leek een teken dat Europa de uitdagingen te boven kon komen.

Vlak voor de uitvoering van het plan Merkel-Samsom beschuldigde Amnesty International Turkije ervan in strijd met internationaal recht vluchtelingen terug te sturen naar oorlogsgebied, naar Syrië. Turkije ontkende en uitte kritiek op het onderzoek van Amnesty International. De UNHCR wilde garanties dat geen deportaties plaatsvonden. Op het Griekse eiland Lesbos waren mensen die werden beschouwd als gevangenen. Gingen de procedures wel snel genoeg? In de planning zouden ze met 250 tegelijk terug moeten naar Turkije. Op het Griekse eiland Chios braken gevechten uit in de vluchtelingenkampen, waar Syrische kinderen tussen zaten. De deal tussen de Europese Unie en Turkije was inderdaad een 'game changer', een vorm van realisme tussen enerzijds controle en veiligheid en anderzijds humanitaire hulp. Maar het plan zou staan of vallen met de implementatie door Juncker en zijn Europese Commissie. Om zichtbaar en geloofwaardig te zijn was er na 4 april 2016 grote behoefte aan televisiebeelden van migranten (Pakistanen, Bengalezen, Algerijnen) die onder begeleiding van medewerkers van Frontex vanuit Griekenland teruggingen naar Dikili in Turkije. Volgens Frontex was dit volkomen legaal omdat deze

107 Helder De Schutter, *a.w.*, p. 68-71.

mensen zelf aangaven geen asiel te willen aanvragen in Griekenland. Er was behoefte aan televisiebeelden van Syrische gezinnen die legaal het vliegtuig namen naar Duitsland. Het moest door televisiebeelden zichtbaar worden voor iedereen dat het plan werkte en werd gehandhaafd. Duidelijk moest worden dat de Europese Unie geen onverantwoorde immigratie meer wilde.

Sinds de deal tussen de Europese Unie en Turkije vanaf 20 maart werd uitgevoerd, daalde het aantal migranten dat op de Griekse eilanden arriveerde fors; van zesduizend tot onder de honderd per dag. Half april kwam in de openbaarheid dat Commissievoorzitter Juncker op 25 januari een geheime brief had geschreven aan Sloveense premier Miro Cerar. Daarin liet Juncker weten dat EU-lidstaten (en niet EU-landen als Macedonië) hun grenzen mochten sluiten voor grote groepen vluchtelingen die louter wilden doorreizen naar Duitsland of geen kans maakten op een verblijfsvergunning, kortom economische migranten. Dat was een keerpunt, omdat Griekenland vanaf toen werd afgegrensd. Pas vanaf toen, door het afsluiten van de Balkanroute, besefte Ankara dat de weg van Turkije naar Griekenland moest worden afgesloten. In het Europees Parlement was veel kritiek op de deal met Turkije. Het zou een politiek en menselijk schandaal zijn. Men zou geen vluchtelingen mogen terugsturen naar Turkije, omdat het geen veilig land zou zijn. Maar het had wel geleid tot een dalend aantal migranten.<sup>108</sup>

Ondanks het nieuwe realisme van de Europese Unie hadden nog niet alle lidstaten er vertrouwen in. Griekenland klaagde dat er te weinig mensen uit andere lidstaten waren om te helpen met de procedures. Er werden nog steeds muren, hekken en afscheidingen opgericht in Hongarije, Slowakije en Polen. De politici aldaar hebben te maken met een grote anti-Europese onderstroom. In Oostenrijk is besloten om weer te gaan controleren bij de Brennerpas. Er wordt een 250 meter brede versperring gebouwd op de autoweg, spoorverbinding en de lokale weg. Men verwacht nog veel meer bootvluchtelingen die via Italië naar het noorden zullen komen.

Martin Schulz, de voorzitter van het Europees Parlement, was bang voor een implosie van de Europese Unie. Hij is bang dat er meer pogingen gaan komen om exit-referenda te gaan houden. Regeringen kregen het verwijt dat ze beslissingen nemen in Brussel waar ze thuis afstand van namen om populair te blijven bij de kiezers. Zaken zijn eerst Europees gemaakt, zoals de economie en Schengen, maar nu doen de lidstaten, met een beroep op de nationale soevereiniteit, te weinig om ze laten functioneren. Is het wel mogelijk om de economie internationaal te maken en de politiek nationaal te houden? Politici richten zich naar de nationale kiezers, dus eerst het nationale belang en dan pas het Europese belang. De Unie dreigt dysfunctioneel te worden. De Unie verwatert. De Unie wordt het probleem. De Unie wordt een 'Frankenstein'.<sup>109</sup>

108 Marc Peepkorn, 'Aantal migranten sinds Turkije-deal sterk gedaald', *de Volkskrant*, 15 april 2016.

109 Caroline de Gruyter, 'Verandert de Unie in een Frankenstein?', *NRC Handelsblad*, 16 april 2016.

## IV. OM DE VREDE VRAGEN



### 13. De mythe van de spagaat

Door de eurocrisis, de vluchtelingen crisis, de externe dreiging, het uitbreidende nationalisme en een mogelijk Brexit, ging in Brussel het gerucht dat al werd nagedacht over een zogenaamd romp-Europa, een Europa zonder het Verenigd Koninkrijk en Oost-Europa. Er lijken overeenkomsten tussen de Europese Unie en de laatste decennia van het Habsburgse keizerrijk, ook een complexe multinationale politieke constructie die door de grenzen te slechten en geld rond te pompen stabiliteit en welvaart wilde brengen. De laatste decennia was het Habsburgse rijk in zichzelf gekeerd, de heersende elite kon geen nieuw systeem bedenken of uitvoeren. Over alles was onzekerheid. 'Die stagnatie leidde tot cynisme en huichelarij. Niets was wat het leek; daar hebben de Oostenrijkers hun voorliefde voor theater, bals en politieke maskerades aan over gehouden... De constante roep van lidstaten om een betere 'deal' met Brussel en om wijzigingen in het Europese verdrag lijkt op het gemier in de Hofburg honderd jaar geleden. De Hongaren vroegen en kregen meer rechten. Vervolgens eisten de Tsjechen onderwijs in eigen taal. Daarna begonnen de Kroaten, over weer iets anders. Elke aanpassing leidde tot nieuwe ontevredenheid en meer gesleutel. De Eerste Wereldoorlog, die weinigen verwachtten en niemand wilde, betekende de doodsklap', aldus Caroline de Gruyter.<sup>110</sup> De eerste helft van 2016 kreeg Nederland met het roulerend EU-voorzitterschap de kans om het ontbindende Europa bij elkaar te houden.

In het Europese integratieproces wordt de Nederlanders altijd aangewreven in twee werelden te leven. Mentaal zou Nederland op weg zijn naar Amerika, qua taalgebruik de Atlantische integratie belijgend, maar fysiek op weg naar Duitsland. In de periode na de Tweede Wereldoorlog zouden opeenvolgende Nederlandse kabinetten deze spagaat tussen Atlantisch en Europees hebben laten voortbestaan, terwijl de toekomst van Nederland steeds minder Atlantisch werd. Omdat de zogenaamde ontwikkeling richting Duitsland de burger nooit goed is uitgelegd, zouden de burgers van Nederland al decennia in een staat van verwarring leven. Geeft deze spagaat een correct beeld? Twee benen die ieder een eigen kant op gaan en die men vervolgens niet meer goed kan bewegen. Is het werkelijk zo statisch? Of is de spagaat een mythe die ontzenuwd moet worden?

Het is waar dat Nederland een zeker wantrouwen had jegens Frankrijk en Duitsland omdat ze het continent wilden beheersen en gewend waren altijd over de kleintjes heen te walsen. Heersers als Napoleon Bonaparte en Adolf Hitler hebben Nederland jaren bezet en onderdrukt. 'Transatlantisch, daar ging ons hart naar uit', aldus Caroline de Gruyter.<sup>111</sup> Nederland is altijd een beetje eurosceptisch geweest. Premier Willem Drees (1948-1958) had moeite met de EGKS onder Frans-Duitse leiding en de Italiaanse droom van een katholiek Europa. Later bleef Gerrit Zalm als invloedrijk minister van Financiën maar waarschuwen dat de Nederlandse centjes zouden verdwijnen in bodemloze putten in Brussel. Mede door die waarschuwingen en de ontstane angst voor de Poolse loodgieter en een lidmaatschap van Turkije, stemden de meerderheid van de Nederlandse burgers in 2005 tegen de Europese Grondwet, hoewel ook Europese federalisten tegen die grondwet van Giscard d'Estaing hebben gestemd. De EGKS was bedoeld om Frankrijk en Duitsland te dwingen soevereiniteit te delen. Maar de huidige basisverdragen VEU en VWEU staan ver af van de federale idealen van Winston Churchill, Jean Monnet en Robert Schuman. Na de

<sup>110</sup> Caroline de Gruyter, 'In welke uithoek begint de implosie?', *NRC Handelsblad*, 23 januari 2016.

<sup>111</sup> Caroline de Gruyter, 'Meedoen om tegen te werken, zo zijn wij', *NRC Handelsblad*, 2 januari 2016.

val van de Berlijnse Muur kwam, wegens het ervaren of verwachte gebrek aan bescherming, de volkssoevereiniteit soms ook tot uiting in de macht om te weigeren.<sup>112</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog zijn niet alleen Nederland maar alle westerse staten steeds meer gaan samenwerken. Het deel uit maken van diverse elkaar overlappende rechtsordes, waar staten meer veiligheid, mensenrechten en welvaart voor terugkrijgen, is in zekere zin de norm geworden. Nederland is lid van diverse naoorlogse samenwerkingsverbanden: de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO), de Raad van Europa en de Europese Unie (EU). Maar van dat soort landen zijn er veel meer. Onze politici en onze rechters weten in die organisaties hun weg te vinden en vervullen er regelmatig hoge functies. In ieder geval impliceert het lidmaatschap van meerdere clubs van staten niet automatisch een onhoudbare spagaat, een onduidelijke regering of parlement en zogenaamd verwarde burgers. De wetgeving uit Brussel en de rechtspraak uit Luxemburg en Staatsburg wordt in Nederland serieus genomen en Nederland heeft via die kanalen ook de nodige invloed. Blijkbaar is er rond deze spagaat iets meer aan de hand.

Het algemene beeld is dat terwijl de Nederlandse regering overtuigd vasthield aan het ideaal van trans-Atlantische integratie, daar op 9 mei 1950 opeens een spelbreker was met de Verklaring van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman. In het plan voor de EGKS werd een volledige solidariteit op het punt van kolen en staal bepleit in naam van de vrede. Hoofddoel was het voorkomen van oorlog tussen Frankrijk en Duitsland. Op basis van deze gemeenschap, een feitelijke solidariteit, zou een proces van verdere federalisering mogelijk kunnen worden. Met de zes oprichtingsstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg) was dat ook niet onrealistisch. Het Verenigd Koninkrijk had destijds geen behoefte om mee te doen, was nog sceptisch en afwachtend, maar verlangde de samenwerking wel degelijk. De mythe is dat het been van de continentale EGKS een totaal andere kant op ging dan het Atlantische been, vandaar de vervelende spagaat waar Nederland in terecht zou zijn gekomen.

Na alle verschrikking in de Tweede Wereldoorlog had Nederland een groot belang bij het voorkomen van een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland. Dat Nederland de EGKS steunde was dus alleszins begrijpelijk. Tegenover het beeld van een onhoudbare spagaat kan daarom beter worden gedacht aan de bouw van een appartementencomplex op een Atlantisch fundament. Dat die Verklaring van Schuman er kwam was vooral te danken aan de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson, die in 1949 richting Schuman had benadrukt dat Frankrijk meer 'leiderschap' moest tonen bij het nader binden van West-Duitsland aan West-Europa en de Europese integratie. Vanwege de Koude Oorlog vond Amerika het noodzakelijk dat de Duitsers in het Westerse kamp zouden komen, zowel om economische, defensieve als politieke redenen. Dat betekende dat minder rekening behoefde te worden gehouden met enige twijfel van het Verenigd Koninkrijk over verdergaande Europese integratie op het continent onder Frans-Duitse leiding. Achterliggend hoofddoel van de Amerikanen was de herbewapening van (West-)Duitsland gezien het gevaar van Russische, Duitse of zelfs Russisch-Duitse dominantie.<sup>113</sup> En niet onbelang-

112 Pierre Rosanvallon, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 176.

113 Mathieu Segers, *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus, 2013, p. 74.

rijk, het heeft gewerkt. Onder de vleugels van de Verenigde Staten van Amerika kon de meerderheid van de Duitse bevolking een liberaal zelfbewustzijn ontwikkelen.<sup>114</sup>

Op aandrang van de andere zijde van de Atlantische Oceaan stelde Schuman voor de Franse en Duitse kolen- en staalproductie te brengen onder een supranationale ‘Hoge Autoriteit’, een supranationale instelling. Dit was een breuk met de gebruikelijke praktijk van intergouvernementele samenwerking tot dan toe. De oorlogsindustrie kwam onder gemeenschappelijk gezag, het eventuele Duitse gevaar kwam onder Europese controle. Andere West-Europese staten mochten ook aansluiten. De Duitse bondskanselier Konrad Adenauer en Schuman mochten het eens zijn dat christelijke waarden van het Avondland de basis vormden voor het nieuwe Europa, er werd vooral een geopolitiek belang van de Amerikaanse supermogendheid gediend.

Hoewel dit plan uit 1950 de wereld is ingegaan als het revolutionaire plan van Schuman, was de werkelijke architect Jean Monnet (1888-1979), de ambtenaar die bij Roosevelt op de hoogte was geraakt van het Amerikaanse systeem en denken. Monnet wist dat na de Tweede Wereldoorlog de Europese problemen alleen gemeenschappelijk konden worden aangepakt. De meeste lidstaten waren veel te klein, daarom was een zekere federalisering onvermijdelijk. Monnet was niet gericht op de opheffing maar op de verandering van de nationale soevereiniteit.<sup>115</sup> Lidstaten dienden hun identiteit en belangen te herdefiniëren als leden van een gemeenschap met waarden en doelstellingen.<sup>116</sup> Monnet zag instellingen als de hoekstenen van de beschaving. Het natuurlijke effect van de handel en wederzijdse economische afhankelijkheid zou tot vrede leiden. Het was Monnet die de Nederlandse afgezant Spierenburg op 24 mei 1950 bijpraatte over het plan van 9 mei, dat toen door de Amerikanen al volop werd gesteund. Eindelijk leken de Europeanen vaart te maken met samenwerking en blokvorming. Bij Schuman speelde meer. Het was slim van de Fransen om iets te ontwerpen waarmee hun zwakke industrie zou kunnen profiteren van het Duitse herstel. De aarzelingen van het Verenigd Koninkrijk en sommige Nederlandse politici hadden zeker te maken met twijfel over de Franse motieven. Parijs streefde toen naar een Europa onder Franse leiding. Continentale integratie werd door Parijs gezien als het middel om de Franse neergang te stuiten.<sup>117</sup>

Was het verstandig om mee te werken in een supranationale organisatie die werd gedomineerd door de Frans-Duitse as? De geschiedenis leerde dat zonder het tegenwicht van de Britten de veiligheid van de Lage Landen aan de Zee altijd werd bedreigd.<sup>118</sup> Dat de Nederlanders de Britten er graag bij wilden houden bleek uit het eerdere Stikker-plan voor de zone van de Organisation for European Economic Cooperation (OEEC). Maar het ging hier om Vrede met een hoofdletter V. De beweging in de richting van de Europese Unie betekende een ommekeer: ‘instead of dealing with economics through politics,

114 Jürgen Habermas, ‘Democratie en de Europese crisis’, Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 101-112, met name p. 110.

115 J.H.H. Weiler, ‘The Transformation of Europe’, *Yale Law Journal*, vol. 100 (1991), p. 2403-2483, met name p. 2479-2480.

116 Sander Luitwieler, *A Community of Peoples. Europe's values and public justice in the EU*. Eastbourne: Seismos Press, 2014, p. 41-61.

117 Paul Scheffer, ‘De verborgen vitaliteit van Europa’, Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 177-188, met name p. 180.

118 Mathieu Segers, *a.w.*, p. 77.

it chose to deal with a political problem – the security of Europe – through economic solutions. In doing so, it effectively set aside federalist views that were based on political and moral axioms, generalizations about human nature or the good of society. It became a thoroughly functional enterprise...’, aldus Koskenniemi.<sup>119</sup> Nederland was minder rijk uit de oorlog gekomen dan België. Daarnaast moest met oog op Frankrijk en Duitsland heel behoedzaam worden geopereerd. De Nederlandse regering wilde de voor een gunstige export noodzakelijke politiek van lage lonen doorzetten. Samen met België werd in de onderhandelingen over de EGKS bereikt dat er een intergouvernementele Raad van Ministers kwam als institutioneel tegenwicht tegen de Hoge Autoriteit in het EGKS-Verdrag, dat vervolgens op 18 april 1951 werd ondertekend. Nederland was wel lid geworden van een regionaal continentale organisatie, maar het was geen bestuur geworden door technische experts alleen die de staten volledig zouden kunnen overrulen. Segers stelt:<sup>120</sup> ‘Dit leidde tot een voortdurende spanning tussen de revisionistische consequenties van geografisch-economisch realisme aan de ene kant, en beleid gebaseerd op consistent doortrekken van traditionele desiderata van de Nederlandse buitenlandpolitiek aan de andere kant. Deze paradox vormde de voedingsbodem voor nog meer geharrewar tussen Atlantici en Europeanen en bleef de tikkende tijdbom onder de Nederlandse Europapolitiek’.

Was de spanning tussen Atlantisch en Europees werkelijk zo groot? Ging het niet meer om de spanning over de interpretatie van functionalistische ondernemingen als de EGKS en de EEG, verbonden aan de suggestie dat de Europese integratie maar het beste kan worden geleid door technocraten om het belang van de gemeenschap te bevorderen ten koste van de belangen van de lidstaten? De Europese Unie, waarvan de oprichting van de EGKS in 1951 als de start kan worden beschouwd, was het antwoord op een in de Nederlandse politiek breed gedragen naoorlogs verlangen naar een supranationaal Europees verband met eigen bevoegdheden. Maar dat antwoord was in Nederland, van links tot rechts, nooit een keuze voor alléén de Europese Gemeenschappen als het ultieme doel. Los van de vraag naar de noodzaak van sterke Europese leiding op het continent, los van de discussie over de noodzaak van federalisering, er was geen sprake van het najagen van een geïsoleerd Europa op zich. Bovendien zouden ook de nationale lidstaten in het Europese bouwwerk een zichtbare rol moeten blijven spelen.

Het primaire doel was namelijk niet eenheid op een afgebakend territorium, maar de internationale vrede en veiligheid. Betwijfeld kan worden of men, zeker vóór 1992, Europees continentaal en Atlantisch wel zo scherp tegenover elkaar mag stellen. Het plan van de Amerikanen was om via Schuman een aanbod te doen aan Duitsland om dat land weer zijn soevereiniteit terug te geven, maar onder de voorwaarde dat het bereid was die soevereiniteit te delen. Er lagen steeds Amerikaanse troepen in West-Duitsland. Door de garanties van Amerika, zowel financieel als militair, was het fundament voor alle internationale samenwerking per definitie Atlantisch. Niet de Europese Unie maar de NAVO moet worden gezien als de vredeshandhaver bij uitstek. Daar ligt immers het uiteindelijke geweldsmonopolie. De Europese integratie is als een appartementencomplex op een door Amerika gegarandeerd fundament, of het nu gaat om de NAVO, de Marshallhulp, Bretton Woods of de technologische voorsprong van de Amerikanen. Mede door de Koreaanse oorlog

119 Martti Koskenniemi, *The gentle civilizer of nations. The rise and fall of international Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 2008, p. 347-348.

120 Mathieu Segers, *a.w.*, p. 82.



vreesden de Amerikanen dat het communisme veld zou winnen, daarom wilden zij de herbewapening van West-Duitsland. Ter voorkoming van een sterk Duits leger presenteerde de Franse regering nog wel het plan voor een Europese Defensiegemeenschap, maar daar bleek in 1954 geen draagvlak voor in het Franse parlement. De Fransen bleven geloven in het Europa van de natiestaten. Frankrijk wilde geen supranationale militaire en politieke integratie. De meer pragmatische optie was dat de integratie via de economie zou lopen, vandaar de oprichting van de EEG. Waar nodig zou dan de politieke integratie wel volgen.

Als het gaat om integratie heeft een concept als 'de eenheid van Europa' vanuit globaal perspectief iets beperkts. Men veronderstelt een scherpe scheiding tussen de Europese Unie en de rest van de wereld, met de derdelanders. Het 'wij' van de Europese Unie doet soms geen recht aan onenigheid over Europese waarden (wel of geen harde 'laïcité') en kan iets misplaatst hebben waar het geen recht doet aan verschil en pluraliteit. Blokvorming is prima. Als solidariteit het argument voor Europa is, behoort zowel verdieping als verbreding op de agenda te blijven staan. Dat betekent tevens streven naar uitbreiding van het aantal lidstaten naar het Oosten als onderdeel van een universele ambitie om te komen tot een verspreiding van liberaal-democratische waarden en herverdeling van rijkdom.

Want het is goed verdedigbaar om als wereldburger, ook al woont men in Europa, niet de Europese samenwerking maar *mondiale* samenwerking als de hoogste plicht te beschouwen. Dan komt men uit bij zoiets als universele samenwerking in het kader van de Verenigde Naties. De filosoof Immanuel Kant wierp het wereldburgerrecht in de weegschaal tegen geweld en oorlog.<sup>121</sup> Het zijn die idealen die instellingen als de Verenigde Naties, het Internationaal Gerechtshof en het Rode Kruis hebben voortgebracht, toevluchtsoorden die de mens de kans geven om zich te verweren tegen de barbaerij.<sup>122</sup> Mede omdat de Sovjet-Unie na de Tweede Wereldoorlog een Europese oplossing voor het herstel van Duitsland bewust frustreerde, kon de gemeenschap der volkeren niet functioneren als de universele rechtsorganisatie waarnaar zo was verlangd. Ondanks of dankzij de Verenigde Naties prevaleert op internationaal niveau niet het recht, maar (helaas) vaak de brute macht.

In de wereld werd tegelijk duidelijker dat de rol van de meeste nationale staten fors was beperkt. Na de Tweede Wereldoorlog verloren Europese natiestaten hun koloniën en kwamen regionale samenwerkingsvormen op. In 1956 werd een Brits-Franse militaire interventie bij het Suezkanaal teruggefloten door de Verenigde Naties. De tijd van de nationale soevereiniteit leek voorbij. Dat was een jaar voor de oprichting van de EEG en Euratom. De idee dat de staatsalmacht het hoogste recht is, zowel naar binnen toe als naar buiten toe, moest sinds de Tweede Wereldoorlog worden beschouwd als achterhaald. Waar internationale en volkenrechtelijke paden in dat tijdvak uitliepen op een teleurstelling, was het begrijpelijk dat ter zelfbeveiliging werd teruggevallen op het instrument van de regionale blokvorming als 'naast-beste' keuze, in de jaren vijftig beperkt tot West-Europa. Dat was de middenweg tussen enerzijds de nationale staat als soeverein, en anderzijds de Verenigde Naties als universele rechtsorganisatie.

Deze middenweg van bovenstatelijke regionalisering of blokvorming was ook de richting die de Britse premier Winston Churchill had gewezen in zijn beroemde lezing in

121 Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (1795). *Naar de eeuwige vrede. Een filosofisch ontwerp*. Vertaald door Thomas Mertens en Edwin van Elden. Ingeleid door Thomas Mertens. Amsterdam: Boom, 2012.

122 Stephan Strasser, *De burger voorbij. Ethisch-politieke overwegingen*. Baarn: Amboboeken, 1981, p. 137.

Zürich (1946). Churchill hield een pleidooi voor de ‘Verenigde Staten van Europa’, het federale ideaal, waarbij Frankrijk en Duitsland de leiding zouden moeten nemen. Groot-Brittannië diende er toen buiten te blijven omdat het al was verbonden met het ‘Gemenebest van Naties’. Maar Churchill verlangde en steunde het idee sterk. Ook kon het Verenigd Koninkrijk toen nog geen afstand doen van de eeuwenoude politiek van het machtsvevenwicht. Churchill benadrukte het belang van blokvorming als antwoord op de wereldproblematiek. Hij sprak van een Europese groep die een verbreed vaderlandsgevoel en gemeenschappelijk burgerschap moest geven aan de verwarde volkeren van het turbulente en machtige continent. Naast Groot-Brittannië en het Gemenebest van Naties, noemde hij de groep onder leiding van Frankrijk en Duitsland, Amerika en Rusland. Dan zou het in orde moeten komen en kon het recht leven en schitteren. De Britten moesten al snel ontdekken dat de EEG een succes werd.

Churchill heeft goed gezien dat de toekomst niet is aan de natiestaten, maar aan grotere blokken. Als voorbeeld kunnen worden genoemd huidige multiculturele federaties als de Verenigde Staten van Amerika (321 miljoen) en India (1296 miljoen), maar ook Rusland (144 miljoen) en China (1372 miljoen). Tegenwoordig wordt ook gedacht aan verbanden als de NAFTA, Afrikaanse Unie, Mercosur (Mercado Común del Sur of Zuidelijke Gemeenschappelijke Markt), de Euraziatische Economische Gemeenschap en Asean (Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties). Het is ook goed te beseffen dat de Europese Unie door een organisatie als de Afrikaanse Unie, een club van meer dan vijftig staten, nadrukkelijk als het model wordt beschouwd.

In de aanloop naar de Europese Grondwet onderstreepte Habermas dat door allerlei economische globaliseringsprocessen de nationale greep op de economie en het scheppen van welvaart steeds verder is verslapt.<sup>123</sup> De meeste politici in Europa lijken ook wel te beseffen dat de Verenigde Staten van Europa het na te streven doel is, maar om de burgers van de natiestaten mee te krijgen willen de meeste politici dit doel niet expliciet benoemen. Zij willen dat het ideaal alleen op voorzichtige en pragmatische wijze wordt nagestreefd, met kleine stapjes. We kunnen dat constateren bij Angela Merkel. Op 25 maart 2007, ter gelegenheid van de viering van de vijftigste verjaardag van de ondertekening van de verdragen van Rome, zei de Duitse bondskanselier Angela Merkel in Berlijn: ‘Denn wir wissen: Europa ist unsere gemeinsame Zukunft’. We zien het ook bij Herman van Rompuy: ‘Daarbij is de richting belangrijker dan snelheid. Kleine stapjes geen bezwaar, mits ze de goede kant opgaan. Het mag niet zijn dat men alleen kan handelen met het mes op de keel van de financiële markten.’<sup>124</sup>

In mei 1948 sprak Churchill ook op het Haagse Congres van Europa. Hij presenteerde het idee van een Europese Assemblée. Een jaar later werd de Raad van Europa opgericht, inclusief de Britten. De Nederlandse politicus Sieuwert Bruins Slot (ARP) stelt:<sup>125</sup> ‘Gezien van uit het gezichtspunt van een wereldrechtsordening is het federalistische streven, de

123 Jürgen Habermas, ‘Why Europe needs a constitution’, *New Left Review*, 2001, 11, p. 5-26.

124 Herman van Rompuy, ‘Bespiegelingen na vijf jaar Europa’, in: Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 11-24, met name p. p. 20.

125 J.A.H.J.S. Bruins Slot, *Bezinning en uitzicht. De motieven der huidige wereldontwikkeling en onze roeping daarin*. Wageningen: Zomer & Keuning, 1950, p. 80; ‘Volkenrecht en federalisme’, *Trouw*, 26 februari 1949, p. 1.

vorming van federaties, een bewijs van onze onmacht. Dat neemt niet weg, dat, gelet op onze onmacht, de federatievorming het naast-beste is. Voor het vervullen van onze voor de hand liggende plicht op internationaal gebied, bescherming tegen Rusland en handhaving der Westerse cultuur, moet deze nieuwe weg worden bewandeld'.

Nadat de EGKS en later de EEG waren opgericht, kregen de Britten al snel spijt. Hun wereldrijk was niet meer wat het was geweest. In 1961 vroegen zij het lidmaatschap aan. In 1963 sprak de Franse president Charles de Gaulle zijn veto uit. Het Verenigd Koninkrijk zou er nog niet klaar voor zijn. Hij zag de Britten als de vijfde colonne van Noord-Amerika in Europa. Pas in 1969 onder Pompidou werd besluitvorming hierover mogelijk. Per 1 januari 1973 werd het Verenigd Koninkrijk lid van de EEG, samen met Ierland en Denemarken (de uitbreiding naar het westen). De geplande uitbreiding met Noorwegen kwam niet door het Noorse parlement. Ook na de toetreding werd duidelijk dat zowel de Fransen als de Britten er weinig voor voelden om het Westfaalse systeem van 1648 onderuit te halen. Zij willen het actieterrein van hun regering niet laten beperken door verlies van soevereiniteit. Beide landen waren en zijn in het huidige stelsel immers permanent lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Zij willen binnen het kader van de Europese Unie als nationale regering wel effectiever kunnen regeren door het 'poolen' van soevereiniteit naar een hoger niveau. Op dat supranationale niveau is de macht van hun regering zelfs groter dan in eigen binnenland, daar de uitvoerende macht op het hogere niveau veel minder wordt beperkt door een parlement of rechterlijk toezicht.

In de jaren tachtig werd de EEG uitgebreid met Griekenland (1981) en Spanje en Portugal (1986), de uitbreiding naar het zuiden. Groenland dat met Denemarken lid was geworden, stapte er na zelfstandigheid in 1982 uit. De Europamoeheid werd bestreden met de Europese Akte (1987) en met de belofte van een interne markt op 31 december 1992. Dat gaf het project van de Europese samenwerking weer een gemeenschappelijk doel en de noodzakelijke nieuwe energie. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en de Duitse hereniging op 3 oktober 1990 nam het territorium weer toe met de voormalige DDR. In 1995 traden Zweden, Finland en Oostenrijk toe, een uitbreiding naar het noorden. Op 1 november 2014 vond de uitbreiding plaats met Polen, Tsjechische republiek, Slowakije, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Cyprus en Malta. Dit wordt beschouwd als de eerste uitbreiding naar het oosten. Op 1 januari 2007 vond de tweede uitbreiding naar het oosten plaats met Roemenië en Bulgarije. Een poging van IJsland mislukte. Op 1 juli 2013 vond de derde uitbreiding naar het oosten plaats met Kroatië. Daarmee kwam het aantal burgers van de Europese Unie op ongeveer 508 miljoen. Reeds sinds de jaren zestig wordt onderhandeld met Turkije over toetreding. Aangenomen wordt dat toetreding van Turkije pas plaats zal kunnen vinden nadat eerst de Balkanstaten lid van de Unie zijn geworden (Servië, Bosnië-Herzegowina, Montenegro, Albanië, Macedonië, Kosovo, Moldavië). Alle kandidaat-lidstaten moeten eerst voldoen aan de zogenaamde Kopenhagencriteria, zowel politiek (democratie, stabiliteit, rechtsstaat, grondrechten) als economisch (functionerende markteconomie), tevens de overname van het gemeenschappelijke 'acquis communautaire' en de bereidheid alle verplichtingen van het lidmaatschap van de Unie op zich te nemen.<sup>126</sup>



## 14. De keuze voor dichtbij

De spagaat tussen Atlantisch en Europees is een mythe. Dat blijkt uit de Europese weg die Nederland consequent heeft bewandeld als het ging om samenwerking met omliggende landen. De Nederlanders kozen zoals gezegd eerst voor dichtbij, zij kozen voor regionale samenwerking op financieel-economisch gebied met België en Luxemburg in Benelux-verband. Bij de totstandkoming van de Benelux begin 1943 en de oprichting van de EEG was een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlander J.W. Beyen (1897-1976).<sup>127</sup> De rol van de Benelux als voorbeeld van de Europese integratie mag niet worden onderschat. Daarna tekende Nederland op 17 maart 1948 het zogenoemde Verdrag van Brussel inclusief de Britten. Op 16 april 1948 tekende Nederland het verdrag tot de Organisatie voor Europese Economische samenwerking (OEES), ter uitvoering van het Europees Herstel Programma op basis van het Amerikaanse Marshallplan. Op 4 april 1949 werd vervolgens het Noordatlantische Verdrag getekend, de NAVO. Daardoor werden de Verenigde Staten van Amerika betrokken bij het systeem van collectieve veiligheid. Vooral de NAVO was, met oog op het communistische gevaar uit het Oosten, voor Nederland een essentiële mijlpaal in de samenwerking tussen volken met een gemeenschappelijke beschaving.

Met deze verdragen was vanuit Nederlands perspectief het fundament voor het huis van de internationale samenwerking gelegd. Dit lijkt behoudender dat het is. Van groot belang is dat volledig werd gebroken met de uit zwakheid geboren vooroorlogse neutraliteitspolitiek. Belangrijke elementen die toen werden verankerend zijn samen te vatten als pro-Benelux, pro-Brits en pro-Amerikaans. Deze benadering was begrijpelijk na de periode van bezetting door nazi-Duitsland.

Het was op basis van dit brede Atlantische fundament dat rond 1948, bij het voorbereiden van de Raad van Europa, de interesse in het zogenaamde federalisme toenam, al was het de vraag of men helemaal doorhad wat federalisme in staatkundige zin betekende. Was het voor Nederlandse politici mogelijk op dit fundament een totaal nieuw appartementencomplex te bouwen, een federale constructie met respect voor zowel het federale niveau als het niveau van de soevereine lidstaten, kortom gedeelde soevereiniteit? In het vijf-mogendheden studietoelichting comité voor de Europese eenheid, het voorbereidingsorgaan van de Raad van Europa, was bij Bruins Slot de overtuiging gegroeid 'dat de federalisten, die een supranationaal gezag bepleitten met een echt Europees parlement, het juist zagen'.<sup>128</sup> Op 5 mei 1949 werd de Raad van Europa opgericht. Dat was primair een intergouvernementele organisatie. De vraag was of er ook een organisatie kon komen met meer supranationale bevoegdheden.

Betwijfeld moet worden of de EGKS kan worden beschouwen als federalisering in de ware zin van het woord. De EGKS betreft een intergouvernementeel verdrag tussen regeringen. Er was geen sprake van een Conventie van volksvertegenwoordigers die een ontwerp-constitutie formuleerde. Het EGKS-Verdrag is niet breed voorgelegd aan alle burgers van de toenmalige staten in een Europees referendum. Het proces van de Europese integratie was voornamelijk het werk van intellectuelen, regeringen en parlementen geweest. EGKS/EEG/EG/EU moet eerder worden beschouwd als een confederatie dan als een federatie,

127 W.H. Weenink, *Bankier van de wereld. Bouwer van Europa*. Johan Willem Beyen 1897-1976. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005, p. 232-233.

128 J.A.H.J.S. Bruins Slot, ... *en ik was gelukkig. Herinneringen*. Baarn: Bosch & Keuning, 1972, p. 162.

eerder een statenbond dan een bondsstaat. Het Duitse Bundesverfassungsgericht gebruikte met betrekking tot de Europese Unie de term 'statenverbond', om het unieke karakter van de Unie te benadrukken.<sup>129</sup> Ook de Europese Conventie, die onder leiding van de vroegere Franse president Valéry Giscard d'Estaing een Europese Grondwet (2004) poogde te maken, schiep feitelijk een confederaal product, ook al werd wel gesproken van een 'verbond van staten en burgers'. De hoop dat dit verbond van staten en burgers zou ontstaan kwam voort uit het idee dat de Europese Grondwet een grote stap voorwaarts zou zijn. De Unie zou een wereldspeler worden, met rechtspersoonlijkheid, een heldere 'Kompetenzkatalog', een president van de Europese Raad en een minister van buitenlandse zaken, meer invloed van het Europees Parlement en de nationale parlementen, een burgerinitiatief, bindende grondrechten voor alle burgers van de Unie en de opname van al lang bestaande symbolen als lied en vlag.

Deze Europese Grondwet werd weggestemd door Frankrijk (mei 2005) en Nederland (juni 2005) uit angst voor de geografisch en qua wereldbeeld te ver uitgerekte Unie en oncontroleerbare structuren. In 2007 kwam het hervormingsverdrag of Verdrag van Lissabon tot stand, de 'low-profile-version' van de Europese Grondwet. Alles wat deed denken aan de Europese superstaat werd verwijderd.<sup>130</sup> In het eerste referendum over het Verdrag van Lissabon in het voorjaar van 2008 lagen de Ieren dwars mede vanwege door de media gestuurde angst dat leerstukken van de katholieke kerk in gevaar zouden komen. Ook Tsjechië, Polen en het Duitse Bundesverfassungsgericht, dat bezorgd was dat teveel bevoegdheden naar de Europese instellingen zouden vloeien, maakten het nog spannend voordat zij groen licht gaven. Het Duitse Bundesverfassungsgericht stelde op 30 juni 2009 het volgende vast:<sup>131</sup>

'Die Europäische Union erreicht auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch keine Ausgestaltung, die staatsanalog ist und deshalb dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entsprechen müsste. Sie ist kein Bundesstaat, sondern bleibt ein Verbund souveräner Staaten unter Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung.'

Na een tweede Iers referendum in oktober 2009, waar 67 procent van de Ieren na een aantal concessies en verduidelijkingen voorstemde, kon het Verdrag van Lissabon dan eindelijk op 1 december 2009 in werking treden. Het bij dit Verdrag geschapen recht van uittreding (art. 50 VEU) bevestigde het karakter van de Europese Unie als primair een confederatie. Want het is niet de bedoeling om een federatie te kunnen verlaten, zo weten we van Abraham Lincoln en de Amerikaanse burgeroorlog (1861-1865). Volgens Lincoln kon geen enkele staat, louter uit eigen beweging, wettelijk uit de Unie stappen.<sup>132</sup> Art. 50 VEU impliceert dat de Europese Unie geen federatie is. Onmiskenbaar heeft deze Europese Unie als confederatie ook federale trekken, vandaar dat het compromisbegrip 'federatie van

129 BVerfG 12 oktober 1992, 2 BvR 2134 (Maastricht Urteil).

130 J.W. Sap, 'The EU Constitution is dead, long live the reform treaty. No early funeral for the institutional innovations in the Constitutional Treaty after being rejected in France and the Netherlands', *Philosophia Reformata*, Vol. 72, No. 2 (2007), p. 151-170.

131 BVerfG 30 juni 2009, Az. 2 BvR 2/08 (Lissabon Urteil).

132 A. Lincoln, 'First Inaugural Address', 4 maart 1861, in: H. Mitgang (ed.), *Selected Writings of Abraham Lincoln*. New York: Bantam Books, 1992, p. 145-155.

staten' kan worden gebruikt. Maar bij dit begrip dan dient wel te worden uitgegaan van een permanente associatie. Bezien vanuit het perspectief van een 'federatie' is het gebruik van termen als Grexit, Brexit en Nexit uit den boze.

De Europeanen hebben onvoldoende oog gehad voor de originaliteit van de totstandkoming van de Grondwet van de Verenigde Staten van Amerika, de moeder der constituties. De Conventie van Philadelphia in 1787 kan niet worden onderschat. De Amerikaanse Grondwet is opgesteld om een meer volmaakte eenheid te vormen. Men heeft een inspirerende combinatie gemaakt van ideeën als volkssoevereiniteit, machtscheiding, 'government by law' en de federalistische ervaringen van de dertien koloniën in de vrijheidsoorlog tegen de Britten. In het stelsel staan 'checks and balances' centraal, zowel in de verticale verhouding tussen de federatie en de deelstaten als in de horizontale verhouding tussen de gescheiden machten van de staat (trias politica). De les van de Amerikanen is dat soevereiniteit deelbaar is. Veel Europeanen menen echter dat soevereiniteit ondeelbaar is, hetgeen die misverstanden en ergnissen geeft waar het populisme garen bij spint. Uiteraard is de Europese Unie nog lag geen bondsstaat als de Verenigde Staten van Amerika. In Amerika hebben de staten hun soevereiniteit grotendeels opgeheven en een bondsstaat geschapen met enkelvoudige staatsorganen. De Europese Unie is geen nieuwe staat in het geografische Europa. De president van de Europese Raad, Donald Tusk, is geen 'staatspresident'. Er is geen voetbalteam van de Europese Unie.<sup>133</sup>

Binnen de Europese Unie als postnationale constructie heeft zich op basis van het burgerschap van de Unie, een burgerschap voorbij de natiestaat, wel het idee van een Europees constitutioneel patriotisme genesteld. Dit is met name verdedigd door Jürgen Habermas bij de uitbouw van een meer federale Europese structuur en is ingezet tegen de 'no demos'-claim in het debat over de toekomst van de Unie. Volgens Habermas moet de Unie een gezamenlijk constitutioneel project zijn van alle Unieburgers samen, de burger als lid van de nationale staat en als lid van de politieke gemeenschap van de Unie. In dat Europees constitutioneel patriotisme staan de normen en waarden van de Unie centraal, zoals democratie, rechtsstaat en de sociale markteconomie, die de Europeanen belangrijk vinden. Concreet gaat het om een gevoel voor sociale rechtvaardigheid, de rol van mensenrechten en de versterking van internationaal recht. In die visie is de tijd van de dikke nationale cultuur van de natiestaat een gepasseerd station. Mogelijk liep Habermas iets te voor ver voor de muziek uit. De Unie bevat meer dan de burgers alleen, er zijn immers ook volkeren. Een burger is een individuele, autonoom nee of ja zeggende Europeaan, maar tevens is hij lid van een Europese natie. Daarom heeft Habermas in 2012 zijn idee over een Europees constitutioneel patriotisme wat bijgesteld door de blijvende rol van de natiestaten in de Unie meer te benadrukken bij het garanderen van recht en vrijheid van de burgers, of daar in ieder geval begrip voor te hebben.<sup>134</sup> Een mens kan zich identificeren met verschillende niveaus, bijvoorbeeld provincie Friesland, Nederland, Europese Unie, Europa, Atlantische gemeenschap, aarde.

Wat was de naoorlogse voorkeur van het Nederlandse parlement qua samenwerking met deelnemende landen? Het verlangen bij idealistische politici naar een supranationaal samengaan blijkt met name aangewakkerd op basis van het Verdrag van Brussel van 17

133 Waltraud Hakenberg, *a.w.*, p. 20-21.

134 Jürgen Habermas, *Over de Constitutie van Europa*. Zoetermeer/Kalmthout: Klement/Pelckmans, 2012, p. 45-52.

maart 1948, het militaire bijstandsverdrag tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland én het Verenigd Koninkrijk (Groot-Brittannië en Noord-Ierland). Dit Verdrag van Brussel was een reactie op de Praagse coup, toen in Tsjecho-Slowakije antiwesterse communisten de macht hadden gegrepen. Vlak daarna, op 19 maart 1948, aanvaardde de Tweede Kamer de motie-Van der Goes/Serrarens I. Daarin staat 'dat de verantwoordelijkheid van Nederland zich allereerst uitstrekt tot medewerking aan de Benelux, vervolgens tot die aan de Unie der vijf westelijke landen, en eveneens tot samenwerking van de zestien landen – waaraan toegevoegd West-Duitsland – voor een Europees Herstel Programma.' Dit betekent dat volgens de Tweede Kamer in 1948 internationaal samengaan in Europa in drie cirkels moest worden gezien: eerst de samenwerking in Benelux-verband, dan de regionale samenwerking met de Unie der vijf Westelijke landen inclusief Frankrijk én het Verenigd Koninkrijk en pas daarna een ruimere kring met zestien landen waaraan toegevoegd West-Duitsland. Na 1948 bewogen Nederlandse politici steeds meer naar samenwerking in Europa, wel met handhaving van de vrijheid en zelfstandigheid van Nederland. Het was supranationaal, maar echt federaal was het niet. Men opereerde steeds intergouvernementeel, met het sluiten van verdragen als werkwijze. Veel belang werd toegekend aan de nationale goedkeuringsprocedures, kortom de lidstaten namens een bevolking, waarbij regering en Staten-Generaal decennia lang bij iedere verdragwijziging steun gaven.

Dat lijkt vrij behoudend. Het breken met de vooroorlogse neutraliteitspolitiek was voor Nederland echter een revolutionaire koerswijziging. In de jaren dertig was bij de Nederlanders sprake geweest van een overschatting van de eigen nationale soevereiniteit en defensiemogelijkheden. In 1940 was Nederland door de nazi's in een paar dagen onder de voet gelopen. In de internationale betrekkingen en het volkenrecht was neutraliteit niet zinvol gebleken. Bij neutraliteit kunnen ook in ethische zin vraagtekens worden geplaatst. Na 1945 koos Nederland voor de veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten van Amerika, mede uit angst voor grote landen als de Sovjet-Unie, een vreemde eend in de Europese familie van staten. Na de militaire interventie van de Verenigde Staten lieten de Amerikanen soldaten achter in West-Europa om de veiligheid te garanderen. Zowel de inbedding van Duitsland in Europa als de uitbreiding van de Unie naar het Oosten, na de val van de Berlijnse Muur (1989), waren zetten op het geopolitieke schaakbord.

Om dan nu te beweren dat, na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004, het centrum van de Unie is opgeschoven naar het Oosten, is ondoordacht. De pil wordt bovendien verguld door te beseffen dat niet Berlijn maar Brussel in de Lage Landen aan de Zee de 'hoofdstad' van de Europese Unie is geworden. Essentieel was de vredesgedachte. Nederlandse politici hebben na de Tweede Wereldoorlog steeds gestreden voor wat zij juist achten op weg naar een gezond en veilig Europa, met als evangelie de beginselen van de democratische rechtsstaat. Zij hebben met omliggende landen verdragen gesloten. Zij hebben meegeholpen te bewerkstelligen dat Fransen en Duitsers elkaar niet meer naar het leven staan. Zij hebben geen tikkende tijdbom geschapen. Wordt vergeten dat de vredesgedachte het centraal motief was voor de vereniging van Europa? De EGKS was niet zozeer een stap van Nederland naar Duitsland, maar was het veilig onderbrengen van West-Duitsland in een Europa onder Franse leiding (zowel qua taal als instituties). Voor Nederlanders was van overheersende betekenis het 'nooit meer oorlog'. Daarom kan, ondanks de hoge reiskostenkosten tussen Brussel en Straatsburg, toch begrip zijn voor Europese instellingen juist in de stad Straatsburg, symbool van de vrede tussen Frankrijk en Duitsland.

Voor de Nederlandse burger en consument is de output van de Europese Unie goed geweest, in ieder geval tot de economische crisis. Door de Europese integratie hebben de



Nederlanders geholpen Moskou op afstand te houden. De EEG heeft door de gemeenschappelijke markt en door het nader tot elkaar brengen van het economische beleid van de lidstaten geleid tot een grotere stabiliteit en, niet onbelangrijk, een toenemende verbetering van de levensstandaard. De hoop was dat een steeds sterker Europees Parlement kon zorgen voor betere controle. Maar dat is wat tegengevallen. Erkend is dat de nationale parlementen van de lidstaten onmisbaar blijven voor de ontwikkeling van de Europese Unie.<sup>135</sup> Daarmee is voldoende houvast voor de Europese Unie en de lidstaten om elkaars rechtsorde te respecteren. Er is immers sprake van gedeeld bestuur. Nederlandse burgers met enig historisch besef hoeven niet te verdrinken in een zee van globalisering en europeanisering. Zij hoeven niet te leven in een staat van verwarring. Er is vanuit de naoorlogse internationale samenwerking voldoende richting om een goede koers te varen op weg naar een beter besturend en bestuurd Europa, als pilaar van de Atlantische gemeenschap. En de Amerikaanse president Obama heeft gelijk dat de landen van de Europese Unie bereid moeten zijn meer geld te besteden aan defensie.

135 W.T. Eijsbouts e.a. (red.), *a.w.*, p. 30-31.



## 15. De hervormde Unie

De Atlantische Oceaan is niet kleiner geworden. Toch zijn Amerika en Europa de afgelopen eeuw dicht bij elkaar komen te liggen dan ooit voor mogelijk is gehouden, zowel qua reistijd als qua netwerken. Van de Verenigde Staten van Amerika is veel te leren, met name als het gaat om het federale stelsel. Dat Amerika en Europa dicht bij elkaar zijn komen te liggen is te danken aan technologische ontwikkelingen als radio, televisie, vliegtuig, internet en facebook, maar ook aan verdragen en onderhandelingen over vrij verkeer. Tegenwoordig is veel in het nieuws TTIP, aan afkorting van Transatlantic Trade and Investment Partnership, het handelsverdrag tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie waar al jaren over wordt onderhandeld. We lezen over de chloorkippen en dergelijke. Handelsvrijheid, transparantie en gemeenschappelijke regels realiseren voor zulke grote economische blokken is een gigantisch project, maar alleen al feit dat beide partijen er lang en zorgvuldig over onderhandelen spreekt boekdelen. Het streven is dat door TTIP de Amerikaanse en de Europese burgers, over de Oceaan heen, beter worden bediend met welvaart, banen, goedkopere producten en minder regels en dat bovendien ook anderen, zoals lage-inkomenslanden, daarvan kunnen profiteren.<sup>136</sup> Op termijn volgt wellicht als munt de 'eurodollar'.

De Atlantische Oceaan wordt wel minder ver. 'Vorige week bracht ik een bliksembezoek aan Nederland. Even op een neer. Het is schokkend hoe eenvoudig het is om de oceaan over te steken. Uurtje rijden naar het vliegveld, een vlucht die ik slapend doorbreng, en voor ik het weet sta ik op Schiphol', schrijft Pia de Jong uit Princeton in haar column 'Flessenpost uit de VS'.<sup>137</sup> Door televisie en internet weet het gemiddelde Nederlandse schoolkind al meer van de staatsinrichting van de Verenigde Staten van Amerika, de Amerikaanse president en de Amerikaanse verkiezingen dan van de politieke systemen van omliggende Europese buurlanden en hun regeringsleiders. Het gehoorde verwijt dat de Nederlanders in een permanente staat van verwarring leven, dat zij pijnlijke keuzes uit de weg gaan als het gaat om de onhoudbare spagaat tussen Atlantisch en Europees, doet te weinig recht aan een waarheid die gebracht moet worden. Want hoe men het ook wendt of keert, Nederland is en blijft een *Noord-Atlantisch* land in Europa. Het gaat hier om een bruisende identiteit die veel ruimer is dan nationaal, zonder religieuze of etnische connotaties, die altijd aanwezig is om Europa in vrede te laten samenleven.

Hoewel de wereld steeds aan het uitdeinen is, steeds grootschaliger lijkt te worden, schreeuwt de menselijke geest om een zekere afbakening. Het is waar, Europa heeft meer economische eenheid nodig om stagnatie te voorkomen, maar dient ook recht te doen aan verschil en pluraliteit. Sinds de uitbreidingen en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 lijkt nationale identiteit weer terug. Europeanen zien regionale staten, stadstaten en nationale staten met hun belangen steeds hoog op de agenda komen. Als niet wordt uitgekeken gaat Europa weer lijken op de landkaart uit de middeleeuwen, veel complexer dan de EEG ooit had bedoeld. 'Mensen gaan meer hechten aan hun eigen, directe zeggenschap omdat ze het gevoel hebben dat de zaken hun aan het ontglippen zijn naarmate er meer geregeld wordt op internationaal niveau', aldus Minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem (PvdA), die nationalisme ook ziet als een reactie op internationale samenwer-

136 Liliane Ploumen, 'Ook bij TTIP pleit ik voor handel én hulp', *NRC Handelsblad*, 13 november 2015.

137 Pia de Jong, 'Even op een neer', *NRC Handelsblad*, 9 februari 2016.

king. Door Europese samenwerking is de invloed van de kiezers afgenomen. Hij pleit voor een intergouvernementeel model, waarbij unanimiteit van besluitvorming geldt.<sup>138</sup>

Ondertussen gaat de Unie van crisis naar crisis en dreigt de Unie met achtentwintig lidstaten onbestuurbaar te worden. Een Europese Commissie met achtentwintig commissarissen is wel begrijpelijk, maar er moeten allemaal portefeuilles worden bedacht om iedereen een functie te geven. Het Verdrag van Lissabon en de politieke nasleep slagen er niet in de natiestaat te temmen, integendeel de invloed van de natiestaten neemt via de Europese Raad alleen maar toe. Bovendien kent de Unie talloze voorzitters die aan de weg timmeren, van de Europese Raad, de Commissie, het roulerend voorzitterschap, het Europees Parlement en de eurogroep. Het is niet alleen voor de Amerikaanse president Barack Obama maar ook voor de Unieburger een onoverzichtelijk geheel geworden. Het dendert na dat de Europese democratie tijdens de financiële crisis uit elkaar is gespeeld door naamloze krachten. Opeens was het vertrouwen in het stelsel van de Unie korte tijd weg. Door de crisis is men gaan twifelen over de solidariteit en zijn politici tegen hun eigen hoofdstad gaan pleiten voor separatisme. De mens wil zekerheid en de Europese Unie biedt die nu onvoldoende. Europa is aan de buitenkant aan het ontbinden. Het ligt er ontrafeld, open en bloot bij naast Rusland, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De bescherming van de koude oorlog is weg. Een Europa gedacht los van de omliggende regio's is kwetsbaar. Als de wereld organischer gaat worden, hetgeen blijkt uit de migratiecrisis, verwacht Robert Kaplan niet dat de Europese Unie in elkaar stort. Maar een opgebroken Europa zal minder in staat zijn macht te behouden dan een verenigd Europa. Het gezamenlijke buitenlandse beleid van de Unie zal steeds minder gaan betekenen vanwege alle tegengestelde belangen, een politiek van de laagste gemene deler.<sup>139</sup>

Is het mogelijk om, als gewicht tegen de als angstig ervaren schaalvergroting en ontbinding, een nieuwe combinatie te maken van culturele geborgenheid en snellere besluitvorming? Is het mogelijk iets nieuws te ontwikkelen ter verbetering van de Europese Raad, ter ontkalking van de versterkte samenwerking, waardoor er weer zuurstof kan worden gepompt in de organisatie van de Unie? Is het mogelijk in deze tijd van globalisering meer leiding te scheppen zonder terug te vallen op enerzijds absolute eenheid en anderzijds het tribalisme van elkaar uitsluitende identiteiten? Aan de hand van een verdeling van Europa in zes grote postnationale groepen wordt direct duidelijk gemaakt hoe de kaarten kunnen worden verdeeld:

- 1) Groep Noord-Europa (*Zweden*, Denemarken, Finland, Estland, Letland, Litouwen, Noorwegen, IJsland en Rusland);
- 2) Groep Noord-Atlantisch Europa (*Verenigd Koninkrijk*, Ierland, België, Nederland en Luxemburg);
- 3) Groep Oost-Europa (*Polen*, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Oekraïne);
- 4) Groep Midden-Europa (*Duitsland*, Zwitserland, Oostenrijk, Kroatië, Slovenië, Bulgarije en de Balkanlanden);
- 5) Groep Zuid-West Europa (*Frankrijk*, Spanje en Portugal);
- 6) Groep Zuid-Oost Europa (*Italië*, Griekenland, Malta, Cyprus, Turkije etc.).

138 Maarten Schinkel, 'Dijsselbloem ziet nationalisme niet alleen als probleem', *NRC Handelsblad*, 15 april 2016.

139 Janne Chaudron en Pieterl Gruppen, 'Robert Kaplan: Europa is aan het ontbinden', *Trouw*, 20 maart 2016.

Bij deze zowel geografische als pragmatische opdeling van Europa in groepen gaat het niet om de grens tussen Noord en Zuid Europa. Het gaat niet om de grens tussen Oost en West. Bij deze nieuwe indeling van Europa staan tevens opgenomen landen die nu geen lid zijn van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld Europese landen als Zwitserland en Noorwegen, maar ook problematische Europese landen als Turkije en Rusland. Het ligt voor de hand met deze indeling in zes groepen eerst een aantal jaar ervaring op te doen. De in de periode 1957-2007 ontwikkelde structuur van het Verdrag van Lissabon lijkt niet meer goed te passen in de wereld van vandaag. Die structuur is te kwetsbaar geworden voor anonieme krachten als media, populisme en autocratie. Door de bureaucratie en het Brussels-bashing door de politici vanuit de lidstaten, lijkt een verdergaande centralisering in de Europese Unie op basis van het subsidiariteitsbeginsel een risicovolle onderneming geworden. Lidstaten dreigen de Unie te verlaten.

Deze indeling in zes groepen is niet bedoeld om clubs als de Raad van Europa of de Europese Unie onder spanning te zetten. Internationale organisaties als de Raad van Europa en de Europese Unie kennen zowel gemeenschappelijke normen en waarden als beduidende verschillen. De indeling in groepen mag ook niet ten koste gaan van de interne markt. Het doel is niet een Europa à la carte of 'cherry-picking', maar een Europa dat regeert, ondanks de toename van variatie en verschillen. De verdeling van Europa in deze zes groepen is bedoeld om te laten zien dat het mogelijk is nauwer samen te werken onder een gemeenschappelijke paraplu. Bovendien ligt samenwerken voor de hand zoals door de Scandinavische landen in Nordefco. Ook te noemen zijn de samenwerking van de Baltische staten, Visigradgroep, de Benelux en Lancaster House. Samenwerking bevordert meer efficiënte besluitvorming en biedt een vorm van coördinatie waarbij het voor de Britten prettiger zal zijn om aan boord van de club (EU) te blijven. Het kan de opkomst van anti-Europese partijen beperken omdat rekening wordt gehouden met de angsten voor globalisering. Op termijn kan men met de voorzitters van de zes groepen van Europa de besluitvorming in Europa fors versnellen. Indien men naast de zes voorzitters – Zweden, Verenigd Koninkrijk, Polen, Duitsland, Frankrijk en Italië – ook de president van de Europese Raad een stem geeft (ondersteund door de voorzitter van de Europese Commissie), kan er bij stakende stemmen bij meerderheid beslissingen worden genomen, hoewel aan te bevelen is in dit gezelschap te streven naar consensus. In deze nieuwe constructie zal de invloed van het Verenigd Koninkrijk toenemen, één van de zes voorzitters in plaats van één van de achtentwintig staten. Het komt ook enigszins tegemoet aan de bedenkingen van Boris Johnson, de burgemeester van Londen. Bij dit hervormingsvoorstel met snellere besluitvorming door middel van groepsvorming is namelijk géén sprake van machtsuitbreiding van de bureaucratie in Brussel.

Uiteraard kan men discussiëren over de voorgestelde voorzitters van de zes groepen. Als men pragmatisch kijkt naar omvang, ligging, economische kracht en geschiedenis van de Europese samenwerking, dan is deze keuze goed verdedigbaar. De Frans-Duitse as blijft belangrijk, de positie van het Verenigd Koninkrijk wordt belangrijker. Aparte toelichting verdient wellicht Zweden als voorzitter van de Groep Noord-Europa. Dit is ingegeven door de historie en het feit dat Zweden een eigen positie en stem heeft in het veiligheidsbeleid en tevens zijn globale verantwoordelijkheid neemt. Bovendien is het een verzorgingsstaat die toch in de wereld een competitieve speler is. Gewezen kan worden op de ruime opvang van door oorlogsgeweld getroffen Syriërs door Zweden, net als trouwens door Duitsland, terwijl de rest van de Unie maar mat reageerde. Bij de genoemde zes voorzitters zal het enthousiasme voor Europa toenemen. Het is overigens niet zo dat een lidstaat die geen

voorzitter is geen invloed heeft. Men kan zich indenken dat een groepsvoorzitter voorafgaande aan een Europese top van de groepsvoorzitters eerst ook overleg heeft met de andere lidstaten en waar nodig landen van de eigen groep. Groepsvorming lijkt nodig om het populisme en terugkerend nationalisme te kanaliseren richting internationalisering. Men kan dan vasthouden aan het concept van één beschaving en meerdere culturen, en tegelijkertijd sommige culturen meer verbondenheid laten tonen.

Enerzijds heeft de Europese Unie sinds de jaren tachtig qua supranationale samenwerking en georganiseerde solidariteit steeds meer constitutionele trekken gekregen, op basis van Europese waarden en gedragen door de toegenomen legitimiteit van het Europees Parlement. Anderzijds duwen de regeringsleiders Europees beleid door de strot van de burgers en waart er in Oost-Europa een spook die op basis van wetswijzigingen toch steeds anti-democratischer en anti-liberaler wordt. Is dat de invloed van Rusland of is het een manier voor politici om aan de macht te blijven vanwege het oprukkende populisme? Sommige relatief nieuwe lidstaten, zoals Hongarije en Polen, lijken hun eigen democratische rechtsstaat om zeep te willen helpen, gesteund door een meerderheid van de kiezers. Het zogenaamde seculiere liberalisme van West-Europa moet het ontgelden. Nadat de Poolse partij PiS, de Partij voor Recht en Rechtvaardigheid was aangetreden, schoof men PiS-rechters naar voren voor in het Poolse Constitutionele Hof. De onafhankelijke publieke omroep werd gedwongen pro-regering te zijn. Sommige Poolse politici hechten tegenwoordig minder aan de Europese vlag en de Europese Unie wordt 'een dweil' genoemd.

Deze ontwikkeling van re-polenisering lijkt op die van Hongarije waar onder leiding van premier Viktor Orbán een meer autoritaire democratie is ingevoerd. Hij haat het westerse kapitalisme en wil van Hongarije een 'illiberal state' maken, inclusief invoering van de doodstraf. De rechterlijke macht is beperkt en besluiten van het Constitutionele Hof worden niet serieus genomen. Op deze manier worden de Europese waarden en regels bedreigd door conservatieve nationalisten.<sup>140</sup> Wat betekenen de Europese waarden voor het overheidsbeleid in Polen en Hongarije? Wat betekent het voor de reputatie van de Unie in de wereld indien het eigen EU-appartementencomplex op het Atlantische fundament de zaken niet in orde heeft als het gaat om de beginselen van de democratische rechtsstaat? De Amerikaanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Victoria Nuland stelt: 'Hoe kunt u, Mr. Orbán, 's nachts slapen onder de deken van art. 5 van de Nato terwijl u overdag de 'illeberale democratie' aankondigt, terwijl u nationalisme aanvuurt, de persvrijheid beperkt en het middenveld demoniseert?'<sup>141</sup>

De Europese Unie heeft art. 7 VEU niet ingezet tegen Hongarije. Dat doet pijn, want door niet op te treden tegen Hongarije wordt het image van de Europese Unie als lichtend voorbeeld minder. Hongarije weigert ook vluchtelingen op te nemen. Voltrekt zich in Europa een nieuwe deling? In het Westen de liberale democratie, in het Oosten de niet-liberale democratie. In het Oosten is men kritischer over de EU-sancties tegen Rusland.<sup>142</sup> Dat de Europese Commissie nu voorzichtig is om Polen en Hongarije wegens mensenrechtenschendingen aan te pakken, komt omdat men bang is dat er een clash ontstaat, en dat Europees recht dan 'het loodje legt'.<sup>143</sup>

140 Rob de Wijk, 'Ja, de kiezer kan de democratie om zeep helpen', *Trouw*, 15 januari 2016.

141 Andrew Rettman, *EUobserver*, 'US diplomat lashes out at Hungary's Orban', 3 oktober 2013.

142 Arend Jan Boekesteijn, 'Oost- en West-Europa drijven verder uit elkaar', *Elsevier*, 19 maart 2016, p. 43.

143 Caroline de Gruyter, 'Verandert de Unie in een Frankenstein?', *NRC Handelsblad*, 16 april 2016.

De renationalisering in Europa, de comeback van de natiestaat, is een gevaarlijke ontwikkeling. Hopelijk kan de opdeling van Europa in groepen helpen de renationalisering te beperken. Die renationalisering is ten dele veroorzaakt doordat de Europese Unie onvoldoende heeft doorgepakt als het gaat om een beter bestuurd en besturend Europa. Als de Europese Unie geen zekerheid en veiligheid biedt door de grenzen te bewaken en op het continent de politieke leiding te nemen, als het publieke domein onvoldoende wordt gevuld, dan ontstaat in de leegte ruimte voor de hardste schreeuwer. Dan kan men voor makkelijke zetelwinst in het nationale parlement gaan roffelen op de trom van het nationale belang. Dan wordt opeens de *Blut und Boden*-theorie weer van stal gehaald, zo fundamenteel in strijd met die Europese beschaving en waarden (art. 2 VEU).

Bij de Europese beschaving, die zeker bestaat, blijkt dat veel Europeanen zich er op de een of andere manier onvoldoende mee verbonden voelen. Ongeveer dertig jaar interne markt heeft blijkbaar onvoldoende binding met de Europese identiteit en cultuur gegeven. Het lukt weinig mensen om met overtuiging en vreugde te zeggen: 'Ik ben een Europeaan'. Men zou zich niet met overtuiging Europeaan voelen, maar Brits, Frans, Italiaan of Duitser. Heeft dit te maken met het gebrek aan gemeenschappelijk beleefde geschiedenis, de afwezigheid van de tegenstelling tot het niet-Europese, het gemis van een Europese culturele canon met elementen uit alle Europese culturen? Een identificatie van zo'n vijand met de Chinese wereld of het huis van de islam klinkt weinig overtuigend. Wel is het voor de vrede van belang verdraagzaamheid te benadrukken. Europa heeft zelf ook vele oorlogen gehad om allerlei belangen die deels werden verbonden met godsdienst. In de dertigjarige oorlog werd tachtig procent van de Tsjechische bevolking gedood. Er waren godsdienstoorlogen in het christelijke Europa, dat door schade en schande wijzer is geworden. Nu is aan de islam de beurt om te kiezen voor gematigdheid en dialoog, en het monopolie op de waarheid op te geven. Want dat kan geen religie of levensovertuiging, dat kan niemand voor zichzelf op-eisen.<sup>144</sup> Gewezen kan worden op een gemeenschappelijke achtergrond en beschaving rond begrippen als humanisme, Verlichting en mensenrechten, met denkers als Plato, Goethe, Shakespeare, Comenius en Descartes. Over die beschaving als basis voor het samenleven, dient men enthousiast te zijn, maar in de praktijk zien we dat te weinig.<sup>145</sup>

Wanneer de leidende politici in de Europese Unie er niet in slagen de burgers van de Unie veiligheid, zekerheid en geborgenheid te bieden, als de noodzakelijke leiding vanuit Brussel niet van de grond komt, dan hoeft niet te worden teruggegaan in de tijd door terug te vallen op de natiestaat alleen. Nationalisme is niet het goede antwoord op het gebrek aan vertrouwen in de huidige Europese instellingen. De wereld van gisteren is voorbij. De verleiding waar Hongarije en Polen voor lijken te bezwijken moet niet worden verspreid. Beter voor de toekomst van de Europese Unie is om internationaal te blijven denken en organiseren, ook binnen Europa, en hier en daar in te spelen op nieuwe vormen van versterkte samenwerking. De reden om te pleiten voor zekere groepsvorming is niet bedoeld om de Europese Unie uit elkaar te trekken, maar om te voorkomen dat onder druk van de angst voor schaalvergroting wordt teruggevallen op de natiestaat. Groepsvorming dient om het vertrouwen in elkaar in een meer internationale en gemeenschappelijke omgeving te vergroten en de solidariteit over grenzen van natiestaten heen te bevorderen. Groepsvorming kan helpen het wantrouwen van de burgers in de instellingen en de besluitvorming

144 Herman van Rompuy, 'Dankwoord bij de Comeniusprijs 2016', Naarden, 2 april 2016.

145 Marjoleine de Vos, 'Europeanen voelen zich niet verbonden', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2016.

van de Europese Unie te verminderen. Het kan er toe leiden dat de Europese Unie als minder nutteloos wordt ervaren (Midden-Oosten, Oekraïne). De Europese Unie kan beter worden bestuurd door zes verantwoordelijke groepsvoorzitters dan door achtentwintig weggijkende regeringsleiders die steeds de beslissingen voor zich uit schuiven. Door samenwerking in groepen tussen een beperkt aantal lidstaten zal het vertrouwen in Europa weer kunnen toenemen. Er worden vriendschappen bevorderd. Voorkomen moet worden dat de huidige crisis van de Unie en het wantrouwen van de burgers eindigt in het nationalisme van de negentiende en begin twintigste eeuw.

Het meer onderstrepen van verbondenheid in bijvoorbeeld de Noord-Atlantische Groep, hetgeen nu vrijwel niet gebeurt, kan de burgers een gevoel van culturele geborgenheid geven in een globaliserende wereld in een tijd van toenemende onduidelijkheid aan de grenzen van de Unie. Als Europa weigert door te pakken, zal het gevoel van vrijheid en veiligheid mede langs nieuwe kanalen moeten worden gerealiseerd. Niet om verdeeldheid te etaleren, maar om verdeeldheid te overbruggen en houvast te geven aan de verontruste burgers. Een ruimte alleen is te weinig om burgers te overtuigen van de voordelen van Europeanisering.



## 16. De angst voor een kleine Unie

Mede gezien de ontwikkelingen in Hongarije en Polen, is het onverstandig om naïef te zijn. Met de oorspronkelijke twaalf lidstaten was misschien een succesvolle federatie mogelijk geweest. Na de drie Oostwaartse uitbreidingen in 2004, 2007 en 2013 zijn de verschillen tussen de lidstaten te groot geworden om op korte termijn zoiets te organiseren. In de huidige Unie is sprake van grote flexibiliteit. Er zijn eurolanden en niet-eurolanden. Er zijn landen met een liberale markteconomie en landen met een sociale markteconomie. Er zijn lidstaten voor een 'ever closer union' en er zijn lidstaten die meer een blijvende rol voor de eigen natiestaat en het nationale parlement benadrukken. Er zijn lidstaten die meer of minder intensief willen samenwerken. Er zijn verschillende soorten (con)federalisten. Er zijn eurosceptici, eurofoben, eurofielen en eurorealisten. Er zijn burgers voor meer Europa of voor minder Europa. En al die mensen hebben er genoeg van om de hele tijd met elkaar compromissen te moeten sluiten. Zij willen het ook met elkaar oneens zijn. Het voordeel van expliciete federalisering is duidelijke grenzen stellen, met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten en de soevereiniteit van het federale niveau, vastgelegd in een korte constitutie. Daardoor kan een rem worden gezet op heimelijke integratie in de zin van centralisatie via het subsidiariteitsbeginsel. Want dat een onderwerp vanwege de schaal en omvang *beter* op Unieniveau kan worden geregeld, blijft toch erg subjectief. Dat heeft geleid tot wantrouwen en vervreemding. Daarom irriteren de Britten zich zo aan het monster in Brussel.

Niet federalisering op zich, want dat is het *delen* van soevereiniteit dus niet weglekken, maar vooral centralisering op terreinen die niet waren afgesproken wekt irritatie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 is in het Unieverdrag bovendien een recht van uittreding geschapen. Art. 50 lid 1 VEU luidt: 'Een lidstaat kan overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.' Daarmee werd de weg naar een federale Europese superstaat die zich uitstrekt van het Iberisch schiereiland tot aan de Zwarte Zee afgesneden. De kunst zal zijn ondanks dat besef de nadruk op het rechtsstaatsbeginsel niet te relativeren.

Omdat het Verdrag van Lissabon een technisch verdrag zonder warmte heeft opgeleverd, dreigt een terugval. De Unie wordt beleefd als 'space', een ruimte om te bewegen, maar onvoldoende als 'place'. Het is te weinig een thuis waar je je beschut voelt.<sup>146</sup> Daarom neemt het verlangen naar nationale identiteit weer toe. De bevolking van Polen is nu nog pro-EU. Polen beschouwt zichzelf als het hart van Europa en krijgt van de Europese Unie zo'n tien miljard euro per jaar. De PiS is echter bewust bezig het beeld van de Europese Unie in Polen te veranderen, van een club die veiligheid biedt naar een club die de Polen bedreigt. Zal de pro-EU houding blijven als de Europese Commissie de lidstaat Polen hard gaat aanpakken over het schenden van de rechtsstaat vanwege het onder toezicht plaatsen van de publieke omroep en het dwarsbomen van het Constitutionele Hof? De Polen spelen in op anti-Duitse sentimenten bij hun reacties op waarschuwingen van de Europese Commissie.

146 Herman van Rompuy, 'Bespiegelingen na vijf jaar Europa', in: Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Tiel: Lannoo, 2015, p. 11-24, met name p. 19.

Polen schijnt al te werken aan een plan voor als de Unie uit elkaar valt. De minister van Buitenlandse Zaken, Witold Waszczykowski, stelt: ‘Er zijn conceptplannen voor een “kleine Unie” op basis van de eurozone, dus moeten wij nadenken over een plan B’. De schuld zou volgens hem bij West-Europa liggen. ‘Er heerst daar heimwee naar de goede oude tijd van het IJzeren Gordijn.’ Volgens de Poolse minister zou Nederland de initiatiefnemer zijn van een ‘kleine Schengenzone’ zonder Polen. Omdat eurocommissaris Frans Timmermans uit Nederland komt, benadrukte Waszczykowski dat rechters in Nederland wetten niet eens aan de Grondwet mogen toetsen (art. 120 Grondwet). De genoemde minister zei de Europese Unie niet te willen schaden, alleen te veranderen. De Unie zou vooral economisch dienen te zijn, niet politiek-militair. De Europese Unie wordt in de Poolse media steeds meer neergezet als een bedreiging voor Polen. ‘Een mengeling van culturen en rassen, een wereld van fietsers en vegetariërs, die alleen alternatieve energiebronnen wil en elke vorm van religie bestrijdt.’<sup>147</sup>

Witold Waszczykowski legde uit dat Polen lang heeft moeten strijden tegen buitenlandse bezetters en een onderdrukkend communistisch systeem om de huidige stabiele democratische orde in Polen te bereiken. Volgens de minister is de poging om het Constitutioneel Tribunaal te hervormen geen aanval op de rechtsstaat. Er werd slechts geprobeerd haastige hervormingen te corrigeren die de vorige regering in de laatste dagen van haar regeerperiode had doorgevoerd. Inzake de media probeerde de regering alleen maar wetgeving te introduceren die het gevoel van een missie binnen de publieke media zou herstellen. Er zou niet worden genuilkorfd.

Aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel ging Waszczykowski ook in op de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten: ‘In lijn met het subsidiariteitsbeginsel hebben wij geen behoefte aan inmenging van de Commissie of het Europees Parlement in onze binnenlandse zaken’. De Europese Unie kan zich volgens Polen beter richten op de echte prioriteiten: het bijkomen van de financiële crisis, de onzekere toekomst van de eurozone, de migrantenstromen en de vragen over de openheid van grenzen en de interne veiligheid van de Unie, en tevens het risico dat het Verenigd Koninkrijk de Unie verlaat. Prioriteit zou moeten zijn het bewaren van de eenheid van de Unie en een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid versterken. Er waren gevaren die het continent bedreigden. De Europese economie moest worden gestimuleerd en gemoderniseerd. Als de ontevredenheid toenam groeide het risico dat het Europese project zou instorten. Het vertrouwen in de Unie nam af. ‘De EU moet onderdeel worden van de oplossing en niet de oorzaak van het probleem... Wij steunen de versterking van de interne solidariteit en verantwoordelijkheid – maar, vergis je niet, wij steunen ook het recht van individuele lidstaten om beslissingen te nemen die direct zijn burgers aangaan. Wij zeggen “nee” tegen een supranationaal, federaal Europa, omdat onze landen en onze burgers dit niet nodig hebben. De democratie in Polen is niet in gevaar. Ook keren wij Europa niet onze rug toe. Integendeel, wij willen een leidende rol spelen in de bouw van een sterker, flexibeler en meer solidair Europa’, aldus Waszczykowski.<sup>148</sup>

Als het gaat om de migratiecrisis leek de benadering van Midden-Europa zekere steun te krijgen. De grenzen gingen dicht. De chaos van een vrij verkeer van personen terwijl

147 Ekke Overbeek, ‘Botsing met EU houdt Polen in de greep. Bevolking is nog steeds pro-Europees’, *Trouw*, 15 januari 2016.

148 Witold Waszczykowski, ‘Wat voor soort Europese Unie wil Polen?’, *De Volkskrant*, 25 januari 2016.

de buitengrenzen van de Europese Unie niet goed worden bewaakt, werd niet meer geaccepteerd. De antimigrantenpolitiek van de Hongaarse premier Viktor Orbán was hard, maar de Midden-Europese Visegradgroep (Polen, Tsjechië, Hongarije en Slowakije) nam het Hongaarse standpunt over in het verzet tegen de verdeling van vluchtelingen volgens een Europees quotasysteem. Wanneer Turkije de migranten niet kon tegenhouden of Griekenland zijn asielsysteem niet verbeterde, verdedigde Midden-Europa dat de Griekse-Macedonische grens stevig diende te worden vergrendeld op dezelfde wijze als de Hongaarse zuidgrens met Servië en Kroatië. 'Als het aan ons, Midden-Europeanen, lag was die regio al lang geleden afgesloten', verklaarde Viktor Orbán, die wel vaker uit naam van de hele regio spreekt.<sup>149</sup>

149 Roeland Termote, 'Harde toon van Orbán wordt normaal in EU', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2016.



## V. SAMEN OP DE WEG



## 17. De Noord-Atlantische blik

De bepleite verdeling van de Europa in zes groepen helpt om de prioriteiten van landen uit andere groepen beter te plaatsen. Het is aanbevelenswaardig om de kracht van zo'n groepsoverleg eens voorafgaande, tijdens en na een Europese Raad af te tasten. Daar kunnen 'best practices' uit voortvloeien. Veel Europese lidstaten doen al aan vooroverleg om bepaalde belangen en waarden sterker te positioneren. Het is naïef om te denken dat andere lidstaten niet overleggen en afstemmen. Nederlanders in Europa hebben al langer ervaren dat Frankrijk vaak de belangen van Spanje en Portugal meeweegt. Op dezelfde manier heeft Duitsland een eigen verantwoordelijkheid als het kernland van Midden-Europa. Anders dan Duitsland is men in Nederland minder bezig met zeg maar Kroatië. Het Schotse referendum in 2014 werd door Nederlandse media wel bijzonder nauwlettend gevolgd. Zelfs Denemarken, waarmee de Nederlanders zich verwant voelen, heeft toch een ander cultureel perspectief. Als men de plaats van andere landen goed begrijpt, kan men vervolgens de eigen positie beter bepalen. Waar en met welke andere lidstaten leg je noodzakelijke accenten bij de ontwikkeling van nieuw beleid? Dat is relevant in het buitenlands beleid, maar ook voor het bedrijfsleven en in de culturele sector. Het helpt om te beseffen hoe andere partijen en lidstaten naar Nederland kijken. Een buitenlandse onderneming kan bijvoorbeeld bewust in de Benelux activiteiten willen ontplooiën vanwege het meer Noord-Atlantische perspectief.

Deze verdeling van Europese landen in zes groepen illustreert dat, hoewel Nederland en Duitsland aan elkaar grenzen en er gemeenschappelijke tradities en belangen aanwijsbaar zijn, Nederland en Duitsland deel uitmaken van verschillende Europese regio's. Door historici wordt als verklaring wel teruggegrepen op Lotharingen en de verdeling van het rijk van Karel de Grote.<sup>150</sup> De Nederlandse blik naar het Westen is tevens bevorderd door de vrije handel, de scheepvaart en de geschiedenis met de overzeese gebiedsdelen. De Duitse bezetting in de periode 1940-1945, waarbij de Nederlandse regering werd gedwongen uit te wijken naar vluchtelingenstad Londen, was traumatisch. De meeste Nederlanders zijn nog steeds dankbaar voor de 'we will never surrender'-mentaliteit van de Britten. In een flink aantal Nederlandse huizen staan boeken of hangt een foto van Winston Churchill.

In het huidige onderwijs is het Engels als tweede taal steeds belangrijker geworden. Dit is in geheel Europa het geval. In Nederland holt de kennis van het Duits en het Frans bij de jeugd achteruit. Dat Duitsland en Nederland zich gedwongen voelen om met overheidssubsidies de kloof tussen Nederland en Duitsland te verkleinen, bevestigt dat de grens tussen Nederland en Duitsland reëel is. Zelfs in provincies als Groningen en Limburg is de samenwerking tussen Nederland en Duitsland inzake onderwijs en vervoer vrij moeizaam. Nederland verdient als transportland wel geld aan de handel met Duitsland, maar het is een vergissing om Nederland af te schilderen als een deelstaat van Duitsland in materiële zin. Bezuinigingen bij de overheden hebben ertoe geleid dat de culturele uitwisselingen tussen Frankrijk en Nederland wat minder worden ondersteund door instituties.

Wanneer wij nader inzoomen op de Groep Noord-Atlantisch Europa dan valt op dat sprake is van bijzondere staatkundige banden met enerzijds het Verenigd Koninkrijk en Ierland en anderzijds met België en Luxemburg. Genoemd kan worden de Nederlandse stadhouder Willem III die na de 'glorious revolution' in 1688-'89 in 1689 met zijn Engelse

150 A. Mirgeler, *De geschiedenis van Europa*. Roermond en Maaseik: J.J. Romen & Zonen, 1959, p. 47.

vrouw Maria werd gekroond tot koning en koningin in Londen. Willem III was de leider van een coalitie voor de Europese vrijheid tegen de Franse koning Lodewijk XIV, de tiran die in 1685 de hugenoten vogelvrij had verklaard. Vanwege die gemeenschappelijke inzet voor vrijheid heeft Nederland zich altijd sterk ingezet om het Verenigd Koninkrijk lid te laten worden van de EEG. Nederlandse regeringsleiders als Ruud Lubbers, Wim Kok, Jan Peter Balkenende en Mark Rutte hebben goede banden onderhouden met Londen. Onlangs stond op de voorpagina een foto van koningin Máxima in gesprek met Catherine (Kate), hertogin van Cambridge, op het balkon van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Londen. Máxima woonde samen met koning Willem-Alexander de Britse dodenherdenking bij. Op de tweede zondag van november worden jaarlijks in Londen alle gesneuvelde Britse en Gemeenbest-militairen herdacht. Beide dames hadden ‘poppies’ opgespeld, klaprozen die worden gemaakt door gewond geraakte militairen die anders geen werk zouden hebben.<sup>151</sup>

Als het gaat om oude staatkundige banden met België en Luxemburg kan worden gewezen op koning Willem I. Na het verslaan van Napoleon werd hij, na sturende Engelse bemoeienis, koning van een groot gebied dat ook België en Luxemburg omvatte. Of het nu gaat om de haven of een theater in Antwerpen, of om het centrum van Brussel of Luxemburg, in de Benelux is de staatkundige en culturele verbondenheid altijd zichtbaar. Van langer geleden kan de textielnijverheid worden genoemd, de basis van de handel in Vlaanderen. In het begin speelde Brugge daarbij een sleutelrol door de directe verbinding met zee. Men importeerde wol uit Engeland en exporteerde laken. Door de Hanze had Brugge contact met steden in Noord-Europa en Zuid-Europa. Later werd Antwerpen belangrijker.

Veel werk moet worden verzet in de relatie tussen Nederland en Vlaanderen. Het verschil tussen België en Vlaanderen qua bevoegdheden verdient in Nederland meer aandacht, evenals de taal. Onlangs is 200 jaar Verenigd Koninkrijk gevierd. In een special van Elsevier, *Ons België*, werd gesteld dat het Vlaams geen Nederlands is. Veel Nederlandse intellectuelen lijken niet door te hebben dat de taal die ten zuiden van Roosendaal wordt gesproken ook Nederlands is.<sup>152</sup>

Het is een vergissing om de invloed en de potentie van de Groep Noord-Atlantisch Europa te onderschatten of niet te benutten voor gemeenschappelijke doelstellingen. Deze groep heeft veel vingers in de westerse pap. De Benelux was het voorbeeld voor de EEG. In Brussel is gevestigd de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO), de kroon op de Atlantische gemeenschap (‘een aanval op één is een aanval op allen’) en tevens de Europese Commissie, het dagelijks bestuur van de Europese Unie, de rechtsopvolger van de supranationale Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. In Luxemburg zetelt al jaren het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat enigszins vergelijkbaar is met de Amerikaanse Supreme Court en soms de functie van constitutioneel hof moet vervullen om de boel bij elkaar te houden. Het Internationaal Gerechtshof is gevestigd in Den Haag, de ‘legal capital of the world’. Antwerpen en Rotterdam zijn de twee grootste havens in de Europese Unie. Het Verenigd Koninkrijk is permanent lid van de Veiligheidsraad, heeft een goed leger en de Europese topuniversiteiten Oxford en Cambridge. Londen is het financiële centrum van Europa. Terwijl het Verenigd Koninkrijk sinds 1973 een wat voorzichtige lid is van de EEG/EG/EU, heeft Ierland in economische zin goed van de Europese

151 *NRC Handelsblad*, 9 november 2015.

152 Peter Vandermeersch, ‘... Leer ze dan eerst een beetje kennen’, *NRC Handelsblad*, 7 november 2015.



Unie geprofiteerd, ook al heeft Ierland recent geleden onder de kredietcrisis. In cultureel opzicht levert Ierland een bijzondere bijdrage aan Europa. In Dublin wordt, qua muziek en tekst, knappe muziek gemaakt, bijvoorbeeld door U2, ondersteund met foto's van de Nederlandse fotograaf Anton Corbijn.

Mede door de scheepvaart, de vroegere koloniën, de banken, de verzekeringsbedrijven, de accountants, de advocaten en de politieke en juridische instituties beschikt Noord-Atlantisch Europa over een groot internationaal netwerk, waarbij het gebruik van de Engelse taal vele deuren weet te openen. Met nadruk kan worden genoemd de speciale relatie van Noord-Atlantisch Europa met de Verenigde Staten van Amerika. Die relatie heeft oude wortels. Toen de Nederlanders in 1579 met de Unie van Utrecht het fundament van de geloofsvrijheid en burgerlijke vrijheid legden, werd wereldgeschiedenis geschreven. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden werd door de federatie een eenheid die vluchtelingen opving en welvarend werd. Wetenschappen en kunsten bloeiden op. De Verenigde Oost-Indische Compagnie (1602) schiep een sterke handelsvloot met door de bundeling ook enorme militaire capaciteiten.<sup>153</sup> Denkers kwamen in de zeventiende eeuw naar Amsterdam om hun werken uit te geven. Het Nederlandse *Plakkaat van Verlatinge* (1581), de afzwering van de Spaanse koning Filips II, was een voorbeeld voor de Amerikaanse *Declaration of Independence* (1776). Nederland stond aan de basis van New York, voorheen Nieuw Amsterdam. De aanslagen op het World Trade Centre in New York in 2001 werden door Nederland beschouwd als een aanval op 'ons'. Met name om die reden was er als loyale bondgenoot de politieke steun van Nederland voor president George W. Bush in Afghanistan en Irak.

Omdat de kloof tussen kiezers en gekozenen onder meer wordt uitgevochten op het slagveld van het debat over de toekomst van de Europese integratie, is voorzichtigheid geboden met het in Nederland bestaande beeld van een onhoudbare spagaat tussen Atlantisch en Europees. Om dat beeld van een onhoudbare spagaat vervolgens te mengen met de discussie over een intergouvernementele of een supranationale Unie is misleidend. De waarheid is dat Nederlandse burgers en politici helemaal niet door een spagaat in een permanente staat van verwarring leven.

Op het Eurovisiesongfestival in 2014 behaalden Ilse de Lange en Waylon, als het duo The Common Linnets, de tweede plaats. Met dit voor Nederland beste resultaat sinds 1975 werd in een paar minuten voor heel Europa wereld neergezet hoe Noord-Atlantisch ons land in feite is. Het nummer 'Calm after the storm' was onvervalste countryrock. In de zang, de uitstraling en de kleding waren de Nederlandse vertegenwoordigers beïnvloed door de Atlantische formatie Fleetwood Mac, een succesvolle muzikale samenwerking van Britten en Amerikanen. Deze succesvolle aanpak komt al uit de Nederlandse samenleving zelf. Ook de modewereld kan inspelen op de identiteit van 'Noord-Atlantische Europa'.

In politiek Den Haag mag wel eens een debat zijn over nationale identiteit en Europa, over de natiestaat onder druk, maar voor de Nederlandse samenleving en de wereld om ons heen is al lang duidelijk dat Nederland een kernland is van de Noord-Atlantische Groep in Europa. Heel Europa beseft het, heel de wereld beseft het, maar het lijkt of het in politiek Den Haag, Brussel, Luxemburg, Londen en Dublin nog niet hardop mag worden gezegd. Op dit vlak moet het maar eens afgelopen zijn met de stille diplomatie. Deze culturele identiteit kan een bakenvormen in de zee van globalisering en schaalvergroting. Meer

153 Guy Verhofstadt, *a.w.*, p. 275-277.

handelen vanuit dat gegeven leidt tot snellere en meer doeltreffende samenwerking door burgers en overheden over nationale grenzen heen. In Nederland is geen sprake van een staat van verwarring, maar van een schitterende positie.

## 18. 'Radar Love'

Bezien vanuit Noord-Atlantisch Europees perspectief is het verstandig om op te houden met Amerika-bashing. De liefde en kruisbestuiving tussen Nederland en Amerika is te horen in het nummer 'Radar Love' van de Nederlandse rockgroep Golden Earring, een grote hit in Amerika. De Verenigde Staten van Amerika vormen een inspirerend land waar mensen met allerlei achtergronden samenleven. Nu een inspirerende president, straks misschien een vrouw. De Verenigde Staten van Amerika waren altijd een toevluchtoord voor vervolgenden uit Europa. Amerika wordt gedragen door een idee, 'all are created equal', de American Dream. Iedereen zou een pelgrimstocht moeten ondernemen naar Philadelphia. Europa met zijn deels bekrompen etnische natiestaten kan nog veel leren van het Amerikaanse federalisme. Bij de aanwezigheid van een federale staatskas zou zoiets als de Griekse crisis 'peanuts' zijn, terwijl de Europese Unie met al die eigenwijze lidstaten er bijna over struikelt. Het is een merkwaardige paradox dat voorstanders van verdergaande Europese integratie wordt verweten dat zij zich onder Frans-Duitse leiding willen afzetten tegen Amerika, waarbij zij tegelijkertijd worden neergezet als voorstanders van een supermogendheid in Europa naar het voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika. In een federatie kan men beter afspreken dat de taken van het federale niveau beperkt moeten blijven.

Als in een Europadebat het woord 'federatie' valt, wordt dit door tegenstanders van voortgaande Europese integratie automatisch gebruikt om te waarschuwen voor de Europese superstaat. Lidstaten zouden steeds meer soevereiniteit en identiteit moeten inleveren, zodat een staat (en uiteindelijk ook Nederland) slechts een soort deelstaat of provincie zou zijn in een onoverzichtelijke Europese structuur, waar grote lidstaten als Frankrijk en Duitsland de lakens uitdelen. Welke politicus of burger kan voorstander zijn van het laten ondersneeuwen of laten verdampen van de eigen staat in deze onzekere wereld, van een overheid die vrijheid, veiligheid en zekerheid garandeert? In de Europese Unie is het volgens de media altijd stress en crisis. Aanvallen op het Europese integratieproces vormen voor de Partij van de Vrijheid van Geert Wilders een van de bekende methoden om zetels in de Tweede Kamer te winnen: 'geen geld naar de Grieken maar naar onze eigen zieken'. Het roepen van 'grenzen dicht' levert op korte termijn misschien zetels in de Tweede Kamer op, maar op lange termijn betekenen 'grenzen dicht' een economische recessie. Het Europese integratieproces is op zichzelf gaan deel uitmaken van de kloof tussen kiezers en gekozenen. Er zijn steeds belanghebbenden. Hoe ernstiger een Europese crisis wordt neergezet, hoe groter uiteraard de prestaties van de bewindslieden, daarna Europese staatslieden genoemd, om de boel bij elkaar te houden. De eurocrisis had voorkomen kunnen worden als alle lidstaten twintig procent van hun inkomen hadden samengebracht op Europees niveau. Als 'Brussel' de lidstaat Spanje had geholpen zoals 'Washington' de deelstaat Florida heeft geholpen, dan is het zeker sneller afgelopen met de crisis. Dan zou het ook afgelopen zijn met het parasiteren op die crisis door euro-sceptische politici op zoek naar de stemmen van eerst bang gemaakte burgers.

De ontwikkeling van Europa als slagterrein van de kloof tussen kiezers en gekozenen was niet wat met de politisering van Europa was beoogd. Ergens is het fout gegaan met de communicatie over de bestemming van de rijdende trein van Europa. Dat is jammer. Het doel van de Unie is het bevorderen van de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren (art. 3 lid 1 VEU). Dat vrede de diepere bestaansgrond is van de Unie wordt weinig meer beleefd. Terwijl die ambitie, het voorkomen van oorlog, zo helder is opgeschreven in de preambule van het oude EGKS-Verdrag. De lidstaten verklaarden 'vastbesloten voor

eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen, door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, die lange tijd door bloedige strijd verdeeld zijn geweest en de grondslagen te leggen voor instellingen die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming'. Vanuit het perspectief van het streven naar eeuwige vrede is het Europese project enorm succesvol. Dictatoriaal geregeerde landen als bijvoorbeeld Griekenland, Spanje en Portugal zijn met steun van Europa omgebouwd naar democratische rechtsstaten.

Zitten de Nederlanders vast in een spagaat?<sup>154</sup> Enerzijds had Nederland de bekende blik over zee, verbonden met het verlangen naar vrijhandel. Men voelde zich 'happy' in de verbondenheid met de Verenigde Staten van Amerika, waarvan men de culturele hoofdstad New York zelf mede had gesticht. Het geweldsmonopolie lag bij de door de Amerikanen gedomineerde NAVO, de Noord-Atlantische club. Anderzijds was er het continentale Europa dat sinds de oprichting van de EGKS meer naar elkaar toegroeide. 'De na-oorlogse generatie moest kiezen tussen de integratie van Europa in de communistische wereld en het handhaven van de onafhankelijkheid. De generatie die nu haar politieke wil kenbaar moet maken, staat voor een minder dramatische, maar even duidelijke keus: Europa maken tot een zelfstandig beschavingscentrum of Europa een aanhangsel van Amerika laten worden', aldus Servan-Schreiber in 1967.<sup>155</sup> Maar is deze visie wel juist? Vanuit Frans perspectief is het niet ongebruikelijk om, vanwege ideologische en machtspolitieke redenen, Europa en Amerika scherp tegenover elkaar te zetten. Europa zou geen kolonie van Amerika mogen worden. De realiteit is echter dat Europa door de Koude Oorlog tot 1989 zo ernstig was verdeeld tussen Amerika en Rusland, dat het voor Europa als geheel lastig was om als zelfstandig beschavingscentrum van de grond te komen. Er was steeds de dreiging en infiltratie uit het Oosten, uit Moskou. Sinds kort neemt de dreiging door Poetin en door extreme islamisten toe. Na de Tweede Wereldoorlog is steeds meer uitwisseling ontstaan tussen de Europese en de Amerikaanse cultuur. Radio, muziek, films en vooral televisie verkleinden de kloof: 'Radar Love'. Door moderne technologische mogelijkheden van internet is in de westerse beschaving een sterkere Atlantische Gemeenschap gegroeid dan ooit voor mogelijk gehouden.

Wanneer men de agenda's van Amerika en Duitsland wil splitsen tussen Atlantisch óf Continentaal slaat men de plank mis. In het tijdvak na de Tweede Wereldoorlog was de Europese stap richting Duitsland juist het bewuste doel van de buitenlandse politiek van Amerika. Vanwege de historie van nationalisme, etnische zuiveringen en oorlog, verdient het Amerikaanse streven naar Europese integratie meer waardering. Ongetwijfeld zal daar enig Amerikaans eigenbelang mee zijn gemoeid, handel en anticommunisme, maar het ging wel degelijk ook om de 'four freedoms' van Roosevelt. Tijdens de koude oorlog werd het communisme van Stalin beleefd en neergezet als een gevaar, en dat maakte de acceptatie van Duitsland als bondgenoot aanvaardbaar. Verdedigd kan worden dat sinds de Tweede Wereldoorlog vrijwel alle Europeanen mentaal op weg gingen naar Amerika, de Duitsers niet in het minst. Ludwig Erhard (1897-1977), in 1949 minister van Economische zaken in het eerste kabinet-Adenauer was een aanhanger van de vrijmarkteconomie en een over-

154 Mathieu Segers, *a.w.*, p. 11, 61.

155 J.J. Servan-Schreiber, *De Amerikaanse uitdaging*. Oorspronkelijk Franse uitgave 1967. Utrecht/Antwerpen: A.W. Bruna, 1968, p. 157.

tuigd Atlanticus, ook als bondskanselier (1963-1966). Het was dankzij Amerika geweest dat de West-Duitse economie en politiek (onder een federale regering en het *Grundgesetz* van 1949) werden ingeschakeld in de wederopbouw van West-Europa.<sup>156</sup> Dankzij Amerika en de vrijhandel kon de Duitse economie opbloeien waar buurlanden als Nederland van profiteerden. Dankzij Amerika werd de Bondsrepubliek Duitsland de hoeksteen onder het proces van Europese integratie. Door de sponsoring met de dertien miljoen dollar Marshallhulp raakte Amerika hecht verbonden met West-Europa.<sup>157</sup> In combinatie met de oprichting van de NAVO kan zonder meer worden gesproken van een trans-Atlantische gemeenschap.

Dat men heeft vastgehouden aan de tegenstelling Atlantisch versus (continentaal) Europees, kwam door een koppeling aan methodes van integratie: intergouvernementeel versus supranationaal, verbreding versus verdieping. Dit is de discussie gaan vertroebelen. Het is onterecht om de Atlantische houding van veel Nederlanders weg te zetten als mentaal problematisch vanwege de gerichtheid op het continent en Duitsland. De Noordzee is geen binnensee. Nederland is niet alleen mentaal Atlantisch, maar ook *feitelijk* Atlantisch. Nederland maakt – samen met de andere Benelux-landen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland – *feitelijk* deel uit van Noord-Atlantische Europa.

Toen Margaret Thatcher in 1988 verkondigde dat het Verenigd Koninkrijk al eeuwenlang had bijgedragen aan Europa, trok zij een vergelijking tussen de Sovjet-Unie en de Europese integratie. Zij wilde niet dat de in Engeland teruggedrongen rol van de overheden zou terugkeren op het niveau van Brussel, de Europese superstaat. Europa moest geen protectionistisch fort zijn maar een open constructie ten dienste van de Atlantische Gemeenschap. Op de achtergrond speelde dat het Verenigd Koninkrijk bij het verslaan van de nazi's veel heeft moeten offeren. Engeland kan niet verdragen onder Duitse of Frans-Duitse leiding te moeten functioneren, ook al wist Londen dat de Britse invloed in de wereld anders was geworden.

Hoewel Margaret Thatcher verdergaande Europese integratie toen niet zag zitten, was geen sprake van de dreiging van een soort Brexit. Thatcher zou nooit uit de Europese Unie stappen. Charles Powell, een politiek leven lang de rechterhand van Thatcher, stelde dat Thatcher tevreden zou zijn geweest met de recente concessies die ambtsgenoot David Cameron in februari 2016 heeft bedongen. Het was Thatcher die voortdurend hamerde op de bedilzucht van Brussel, die 'haar geld' terug wilde, en die, zeker in haar latere leven, geen gelegenheid onbenut liet om de tekortkomingen van de Unie te belichten. Echter volgens Powell is kritiek uitoefenen nog niet hetzelfde als een vertrek uit de Europese Unie mogelijk maken. In al die jaren dat Powell Thatcher heeft meegemaakt, heeft hij haar nooit horen pleiten voor een vertrek uit de Unie.<sup>158</sup>

156 Mathieu Segers, *a.w.*, p. 44-45.

157 Mathieu Segers, *a.w.*, p. 46.

158 *Telegraaf*, 8 februari 2016.



## 19. Het draagvlak voor Europa

De spanning tussen Atlantici en Europeanen mag niet worden beschouwd als een tikkende tijdbom onder de Europapolitiek van Nederland. Er is ook geen serieuze poging ondernomen tot ontmanteling van die bom. Dat komt volgens Segers omdat de paradox die eraan ten grondslag lag tegelijkertijd een reflectie was van wezenskenmerken van de verzuilde en gedecentraliseerde eenheidsstaat die ingeklemd was tussen de Noordzee en het Rijnland, kortom deels morele en deels geografische argumenten. Bedacht moet worden dat na de Tweede Wereldoorlog in geheel Europa sprake was van grote dynamiek. De vooroorlogse neutraliteitspolitiek werd door Nederland opgegeven. Was het vormgeven van een buitenlands beleid niet meer de reden van de spanning dan de inhoud ervan? Het bereiken van vrede en welvaart door economische samenwerking was het doel. Zelfs de beginselen van de Christelijk Historische Unie behelsden vanaf 1951 federale samenwerking.<sup>159</sup> Betwijfeld moet worden of Nederland steeds die eenvoudige koopman was die, zonder enig gevoel voor de politieke verhoudingen om ons heen, pas later de rekening zou krijgen; gefnuikte Atlantische idealen en een continentale toekomst. Nee, het doel was steeds het bouwen van appartementen en sociale woningbouw op een Atlantisch fundament. Het ging om rationeel en goed verdedigbaar beleid van een land in Noord-Atlantische Europa. En in vergelijking met de rest van de wereld is de Europese Unie uitgegroeid tot een soort Utopia, een nieuw Europees model, waar men wellicht verward mee is geraakt.<sup>160</sup>

Nederland heeft in de eerste plaats gestreefd naar een veilig Europa met garanties van de Verenigde Staten van Amerika in een Atlantische gemeenschap. De invloed van Amerika in de periode 1945-2005 was groot. Onder president Obama zijn de Verenigde Staten van Amerika meer 'leading from behind' geworden. In de tweede plaats bevorderde Nederland het verspreiden van de waarden van de rechtsstaat over het gehele Europese continent (Raad van Europa, EVRM). In de derde plaats, onder Amerikaanse leiding vanwege de koude oorlog, streefde Nederland naar Westerse blokvorming in Europa; economische integratie in het kader van de EGKS leek een belangrijk middel om te voorkomen dat Frankrijk en Duitsland weer slaags zouden raken: de vredesgedachte. In de vierde plaats was een belangrijke kerndoelstelling van het Nederlandse buitenlandse beleid het lid laten worden van het Verenigd Koninkrijk van de gemeenschappelijke markt, het land dat ons zo goed had gesteund in de strijd tegen de nazi's, hetgeen begin jaren zeventig zou lukken.

Vanwege de angst voor Frans-Duitse onderonsjes was Nederland vanaf 1950 redelijk eurosceptisch. 'Dat veranderde toen Den Haag in 1973 na jaren lobbyen de Britten in Europa kreeg. Ineens hadden we het beste van twee werelden: de transatlantische en die continentale, waar we om pragmatische redenen in belang waren. In dit Europa voelden we ons thuis.'<sup>161</sup> Het was de tijd van 'Radar Love'. Eerste probleem was dat het Verenigd Koninkrijk niet met alles bleken mee te doen, maar dat was geen verrassing. Schengen en de euro bleek voor de Britten een brug te ver. Tweede probleem was dat de continentale partners Frankrijk en Duitsland kort na de inwerkingtreding van de Economische en Monetaire Unie de regels van het Stabiliteitspact aan hun laars laptten. De afspraak van het

159 Annemarie van Heerikhuizen, *Pioniers van een verenigd Europa. Bovennationaal denken in het Nederlandse parlement (1946-1951)*. Amsterdam: Uva, 1998, p. 157-171.

160 Bertjan Wolthuis, 'De Europese Unie is helemaal niet mislukt', *Trouw*, 15 april 2016.

161 Caroline de Gruyter, 'Meedoen om tegen te werken, zo zijn wij', *NRC Handelsblad*, 2 januari 2016.

Verdrag van Maastricht, in werking getreden op 1 november 1993, was dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten zouden vermijden. Maar de afspraak van geen hoger overheidstekort dan drie procent bleek niet hard. Er was geen sanctiesysteem en vervolgens gingen overal in Europa de remmen los. De Nederlanders hadden onvoldoende beseft dat de Europese Unie niet alleen een markt was maar ook harde politiek. Als reactie nam het vertrouwen in de Europese Unie af. De Europese Grondwet kreeg in 2005 geen steun van de meerderheid van de Nederlandse burgers.

Is het een goed idee om Europa te verdelen in zes groepen? In het proces van voortgaande integratie kan het verkeerd overkomen om Europa te verdelen. Het mag in ieder geval niet ten koste gaan van de interne markt (art. 26 lid 2 VWEU) en het loyaliteitsbeginsel (art. 4 lid 3 VEU). Het mag niet ten koste gaan van de idee van de rechtsstaat. Maar mede door nationale reflexen koersen de Britten nu af op een referendum over uittreding en maken de Europese Unie en de lidstaten elkaar verwijten over de opvang van vluchtelingen en migranten. Het draagvlak onder de Europese Unie vermindert. Met achtentwintig lidstaten blijkt de Unie heel moeilijk te besturen. Europa is aan het ontbinden. Frans Timmermans, vice-voorzitter van de Europese Commissie, waarschuwde op 9 november 2015 dat hij er voor het eerst in zijn leven in buitenland en diplomatie serieus rekening mee hield dat de Europese Unie uit elkaar zou kunnen vallen. Door het populisme komen de Europeanen met de rug naar elkaar toe te staan.<sup>162</sup>

In zijn boek *De ziekte van Europa* (2015) vergelijkt Guy Verhofstadt, de leider van de Europese liberalen in het Europees Parlement, Europa met een korsakovpatiënt die zelf vindt dat het prima gaat.<sup>163</sup> De instellingen zijn te groot en kunnen niet goed besturen. Met de vluchtelingencrisis is de Europese Unie door de mand gevallen. Er is sprake van schuldig verzuim. De Middellandse Zee is 'een gigantische begraafplaats' en de 'Europese Unie is de doodgraver'. Verhofstadt gruwelt van pleidooien voor de terugkeer van de natiestaat en het weer willen optrekken van de binnengrenzen, tegen de geest van 'Schengen' in.

Kan de Unie, door terug te komen op eerdere afspraken zoals die van Schengen, geopolitiek relevant blijven? Daarvoor is nodig dat de ziekte van Europa wordt overwonnen. Als CNN zich afvraagt of de Unie is overleden, dan moet een weg worden geschapen dat de dood kan worden overwonnen. In deze tijd van continentaal pessimisme is de kwetsbaarheid van Europa voldoende geïllustreerd. Er is nieuw vertrouwen nodig. Het is een tijd voor een nieuw verbond. Nodig is de opstanding of herrijzenis van Europa. Er moet als bestemming voor de toekomst een federaal Europa worden neergezet, eerst als een federatie van staten, met een Europees leger, Europees buitenlands beleid en Europees asielbeleid. Door een degelijke Europese kust- en grenswacht kan ervoor worden gezorgd dat mensen op een degelijke manier worden opgevangen en geregistreerd, en niet in de modder aan de grens met Slovenië of Kroatië. Het heeft geen zin als landen de problemen aan elkaar doorschuiven. Als je de euro hebt, moet je ook de instrumenten hebben om die te kunnen beheren, als je een Schengen hebt eveneens. Waarom zat de Unie niet aan tafel (bij het overleg in Wenen tussen de Verenigde Staten van Amerika, Rusland, Turkije en Saoedi-Arabië) inzake het beëindigen van het conflict in Syrië? Men kan zich indenken dat steeds

162 'Politici hebben de dure plicht Europa bijeen te houden', *Trouw*, 12 november 2015.

163 Guy Verhofstadt, *a.w.*, p. 24.



meer burgers zich afkeren van een Unie die niet werkt, van een Unie die maar weinig in de melk te brokkelen heeft.<sup>164</sup>

Nu de burgers zich afkeren van Europa wint namelijk het idee van een kopgroep weer veld. Er zijn geruchten verspreid dat de zes oprichters van de EEG voor zichzelf een nieuwe doorstart zouden willen maken, als Europa door ruzie en nationalisme uit elkaar dreigt te vallen. De *founding fathers* zouden willen voorkomen dat alles verloren gaat. De ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Duitsland, Italië en de Beneluxlanden hebben in februari gedineerd over de zestigste verjaardag van de EEG op 25 maart 2016, en die foto ging Europa rond met complotachtige onderschriften.

Zou een Europa van zes in plaats van achtentwintig niet verleidelijk zijn, ook om weef fouten in de structuur van de Europese Unie te kunnen herstellen? De Unie kan niet meer blijven doormodderen met elkaar tegenwerkende lidstaten als het gaat om zaken als het buitenlands beleid, de eurocrisis en de migratiecrisis. Caroline de Gruyter stelt: 'De Europese Unie is verworden tot een grote club waar alle landen iets anders mee willen. Iedereen wil er zo min mogelijk geld in steken en er zoveel mogelijk subsidie uithalen. De 28 gebruiken de EU vooral als marktplaats waar iedereen luidkeels zijn waar aanprijst.' Dat de Europese samenwerking oorspronkelijk is begonnen als vredesproject, en dat de handel daaraan moest bijdragen, lijkt naar de achtergrond gedrukt. 'Nu Europese regeringen elkaar voor rotte vis uitschelden en hun problemen keihard buurlanden invegen, is het moment gekomen om de prioriteiten van [het verdrag van] 'Rome' weer in ere te herstellen. Asociaal, agressief gedrag was namelijk precies wat [het verdrag van] 'Rome' moest voorkomen.'<sup>165</sup> Om nationale reflexen in crisissituaties te voorkomen zal een sprong moeten worden gemaakt. Er is positieve energie nodig. In noodsituaties moet een nieuwe verschijning van Europa van zes groepsvoorzitters mogelijk zijn, een Europa als een echte beschermheer.

164 Stéphane Alonso, 'Als we niets doen, is Europa voorbij', *NRC Handelsblad*, 11 november 2015.

165 Caroline de Gruyter, 'Waarom het idee van een kopgroep veld wint', *NRC Handelsblad*, 19 maart 2016.



## 20. Conclusie: een nieuw verbond

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn individuele staten te klein om de problemen apart aan te pakken. Wat de Europese Unie moet blijven doen is in het spoor van Winston Churchill een soort van Verenigde Staten van Europa nastreven, en tevens rekening houden met de visie van het Verenigd Koninkrijk. Het waren de Britten die bij monde van Churchill de Frans-Duitse samenwerking hebben aangewakkerd, verlangd en gesteund. Op wereldniveau, voor het behoud van onze planeet, is het beter als er in de wereld meerdere grote blokken bestaan die daadkrachtige spelers en beschermheren zijn. Niet alleen als groepje dwergen maar ook als reus. Niet alleen als museum en 'soft power' maar waar noodzakelijk ook als 'hard power', als power house van politieke waarden als vrijheid, democratie, rechtvaardigheid en gelijkheid, binnen en buiten de eigen grenzen. De waarden van Europa zijn belangrijk omdat ze mensen verbinden tegen externe dreiging door maffia, terroristen, chaos aan de grenzen, autocraten en oorlog. Maar ter bescherming van de burgers van de Unie moet er ook geregeerd worden: 'soft power' alleen kan uitmonden in gebrek aan verantwoordelijkheid en lafheid.<sup>166</sup> Het vertrouwen van de mensen in de Europese Unie moet worden teruggewonnen. De Europese Unie moet meer uitstralen de burgers te kunnen beschermen tegen de krachten in deze wereld.

De Europese Unie is geen staat en ook geen staat in wording. De Europese Unie heeft één beschaving, maar meerdere culturen, zoals die van het Verenigd Koninkrijk. Bij die Verenigde Staten van Europa is onvermijdelijk dat het moet gaan om een constructie met op een beperkt aantal terreinen ook politieke integratie. De Unie heeft gezag, maar moet dat sneller laten zien dan in de Griekse crisis het geval was. Dat moet geen 'Europese superstaat' worden die in allerlei sectoren doet aan overregulering, geen oppermachtig Brussel, geen zogenaamde 'EUSSR'. Er moet naar de burger toe niet worden gewerkt met begrippen als 'steeds hechter verbond', 'acquis communautaire', 'sui generis' en 'multilevel governance', want dat geeft alleen maar wantrouwen. Ook helpt niet te blijven doorzeuren over een democratisch tekort als men als lidstaat alleen maar is overstemd. De burgers willen wel duidelijkheid over een wetgever en een regering; geen 'governance' maar 'government'.

Constitutionalisme heeft te maken met grenzen voor de regering, maar het recht van internationale organisaties verlangt niet naar constitutionele of quasi-constitutionele grenzen. Bij de vraag naar de echte baas, de internationale organisatie of de lidstaten, stuiten we altijd op het probleem van gemeenschap en soevereiniteit.<sup>167</sup> Zolang de instellingen handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die hun in de verdragen zijn toebedeeld volgens de daarin bepaalde procedures en voorwaarden, en tevens loyaal samenwerken, moet het in de Europese Unie goed komen, zeker nu de Europese Raad sinds 2009 deel uitmaakt van het institutioneel kader van de Unie. Naast de gemeenschapsmethode rond Europees Parlement en Commissie, waar het accent ligt op de organisatie, lijkt juist de door Merkel bepleitte Uniemethode steeds sterker te worden. Dan gaat het minder om de

166 Guy Verhofstadt, *a.w.*, p. 39.

167 Wouter Werner, 'The never-ending closure: constitutionalism and international law', in: Nicholas Tsagourias (ed.), *Transnational Constitutionalism. International and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 329-367, met name p. 356.

vraag wie het beleid heeft gemaakt maar, na een goede samenwerking van EU-instellingen en nationale lidstaten, om het resultaat.<sup>168</sup> Is dit voldoende daadkrachtig?

De Unie is begonnen als een verbond van staten met gemeenschappelijke doelstellingen, maar is ook wat meer geworden door de toenemende invloed van het rechtstreeks gekozen parlement. Er lijkt nu nog geen sprake van draagvlak voor een echte federatie met een grondwet en een referendum onder *alle* burgers van de Unie tegelijkertijd. Men kan uitgaan van een confederatie met federale trekken, of de constructie aanduiden als een 'federatie van staten' hoewel men dan formeel het begrip 'federatie' wat misbruikt. In ieder geval is duidelijk, ook richting de Britten, de Fransen en de nieuwe lidstaten in Oost-Europa, dat soevereine lidstaten in die structuur hun rol blijven meespelen. Het Duitse Bundesverfassungsgericht zit ook op die lijn. Er mag wel meer duidelijkheid worden gegeven over een constitutionele interpretatie van de Europese Unie als een organisatie van wetgeving, bestuur en rechtspraak, want dat geeft de burger houvast. Alle verdragen, wetten, grondrechten en praktijken samen kunnen worden beschouwd als de constitutie van de Unie, ook al mag men niet meer spreken van de Grondwet voor Europa.

Een zekere federalisering is zinvol uit respect voor de lidstaten. Want de huidige constructie gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel leidt in de praktijk tot heimelijke integratie, centralisering en bureaucratie, kortom de Europese superstaat waar Margaret Thatcher zo voor heeft gewaarschuwd. Een uitdaging voor de toekomst is op pragmatische wijze een vorm van federalisering na te streven, maar daarbij ook rekening te houden met grote lidstaten als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Vanwege het gebrek aan Europese eensgezindheid komt Verhofstadt met een mogelijke oplossing voor het Britse probleem door onderscheid te maken tussen volwaardig lidmaatschap of geassocieerd lidmaatschap. Bij een volwaardig lidmaatschap van de Unie neemt een land deel aan alle beleidsdomeinen (ook EMU, defensie, buitenlands beleid, justitie) van de Unie en accepteert men op weg te zijn naar een 'federal union'. Dan is er duidelijkheid over de finaliteit van Europa. Want 'ever closer union' is wel een erg vaag begrip. Bij een geassocieerd lidmaatschap beperkt men zich tot de interne markt. In het laatste geval participeert men niet aan het nemen van alle beslissingen in de Raad (van ministers) van de Europese Unie en het Europees Parlement. De keuze voor het Britse volk in het referendum zou eigenlijk moeten zijn tussen een volwaardig lidmaatschap, een geassocieerd lidmaatschap of helemaal geen lidmaatschap.<sup>169</sup> De oplossing van Verhofstadt is helder, maar hij lijkt het vertrek van de Britten in zekere zin al te hebben ingecalculeerd. Het is het waard om ook te onderzoeken of het terugvallen op de natiestaat kan worden voorkomen door te werken met groepen en snellere besluitvorming in noodsituaties (bijvoorbeeld inzake kwesties als Syrië). Zes voorzitters van de groepen plus de voorzitter van de Europese Raad is een meer krachtige structuur om te sturen. In het Verdrag zelf is wel ruimte geschapen voor 'versterkte samenwerking tussen lidstaten' in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie, maar daar is de eis van negen lidstaten wel erg veel (art. 20 VEU).

Veel burgers herkennen zich minder in het doorgaande proces van Europese integratie, zij hebben het gevoel te verdrinken in de 'regelzucht uit Brussel'. Zo'n 85 procent van het economisch recht van de lidstaten wordt bepaald door het Unierecht. Vanwege die zorgen bij de burgers en om de boel bij elkaar te houden hebben zevenentwintig regeringsleiders

168 W.T. Eijsbouts e.a. (red.), *a.w.*, p. 8.

169 Guy Verhofstadt, *a.w.*, p. 209.

ruimte gegeven om de deal van februari 2016 met het Verenigd Koninkrijk te realiseren. Het gevoel te verdrinken in Europa verscherpte ook de tegenstelling tussen de organisatoren van het referendum van 6 april 2016 enerzijds en de voorstanders van het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne anderzijds. Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker waarschuwde de Nederlanders ernstig dat als men niet zou voorstemmen de Nederlanders de Europese Unie in een continentale crisis storten, terwijl het volgens premier Rutte slechts om een simpel handelsverdrag ging.<sup>170</sup>

Aan het denken in groepen van staten zijn ook voordelen te noemen. In de eerste plaats is het zinvol om te beseffen dat men als groep bij gemeenschappelijke belangen samen zo nu en dan aan de onderhandelingstafel een 'Noord-Atlantische vuist' kan maken. In de tweede plaats kan men richting het Verenigd Koninkrijk, een van de grootste economieën en nettobetaler in de Unie, tevens de grootste defensiemacht, onderstrepen dat er naar de Britten wordt geluisterd, dat niet iedereen op het continent exact hetzelfde denkt. Het is goed uit te stralen dat de Britten kunnen rekenen op verwantschap 'on the continent'. Men kan de regering van het Verenigd Koninkrijk uitnodigen om bepaalde sleutelposities in te nemen, zoals met de Britse Catherine Ashton bij de organisatie van het diplomatieke beleid van de Unie, maar ook inzake het veiligheidsbeleid van de Unie.

De Franse regering maakte begin maart 2016 bekend dat als het Verenigd Koninkrijk echt uit de Europese Unie stapt, Frankrijk zich niet meer zal houden aan de afspraak dat de Britten aan de Franse kant van het kanaal grenscontroles mogen uitvoeren om niet gewenste migranten tegen te houden. Brexit kan leiden tot een vrije doorgang van migranten vanuit Frankrijk. Boris Johnson wil graag zelf premier worden en zal het referendum gebruiken om David Cameron, ondanks zijn succesvolle onderhandelingen, de wacht aan te zeggen. Men kan werkelijk betwijfelen of Johnson weet wat hij doet gezien de bredere internationale context met Rusland, de oorlog in Syrië, de vluchtelingen crisis en het oprukkende terrorisme. Want het is onzin om de Europese Unie te beschouwen als de grootste bedreiging voor de Britse democratie of nationale veiligheid.<sup>171</sup> Dat zijn de militante groepen die Europeanen doden door aanslagen. Kan Europa garanderen dat de mensen veilig kunnen wonen en overal akkers kunnen kopen? In de komende zomer zullen de Grieken weer om geld gaan vragen en dobberen er toch weer bootjes met vluchtelingen en migranten op de Middellandse Zee.

Met de Europese Unie gaat het niet goed in het doolhof van de wereld. Nationale politici die actief zijn in de Unie nemen hun verantwoordelijkheid niet. Zij leggen de Europese besluitvorming niet goed uit aan de burgers. Nationale ministers hebben 'Brussel' van alles de schuld gegeven om hun eigen straatje schoon te vegen, terwijl zij zelf of hun eigen ambtenaren de vaak technisch ingewikkelde beslissingen van de Unie hebben voorbereid. De nationale politici worden niet afgerekend op hun wegduikgedrag en ondergraven daarmee de Europese geest. De onafhankelijke Europese Commissie wordt door iemand als Boris Johnson spottend weggezet als een groep eurocraten met veel te hoge salarissen. 'Democratie draait, anders dan sommigen tegenwoordig denken, niet alleen om transparantie. Ook de legitimiteit van de onderhandelaars en de verantwoording die regeerders aan burgers afleggen, vormen een wezenlijk deel van het democratisch proces... Nationale politici leggen geen verantwoording af over wat ze in Brussel doen. Nationale parlementen, wier klas-

170 Arjan van Dixhoorn en Beata Supheert, 'Red de democratie, stem 'nee' op 6 april', *Trouw*, 15 januari 2016.

171 Gideon Rachman, 'Gezakt voor de Churchilltest, Boris', *NRC Handelsblad*, 24 februari 2016.

sieke rol het is om de uitvoerende macht te controleren, laten het gebeuren. Ze controleren nauwelijks meer en spreken niet meer namens de burger. Het Europees Parlement heeft niemand, helaas, ooit serieus genomen. Dit is waarom Europa stuurloos is, en onzeker, en permanent kwetsbaar: er is geen *ownership*<sup>3</sup>, aldus Caroline de Gruyter.<sup>172</sup> De Europese Unie is te weinig politiek, het is te veel administratie. Als er in de Unie geen debat tussen regering en oppositie is, keert men zich tegen de Europese Unie als geheel.

Dreigt de Unie, dreigt het Westen, te ontbinden? Het ligt voor de hand te wijzen op de redenen van het verval en de ondergang van het West-Romeinse rijk. Dit raakte in verval doordat de militaire mogelijkheden van het keizerlijk apparaat steeds minder werden. Het rijk ging ten onder omdat er geen infanterie meer was om de pax Romana te verdedigen. Belangrijke gebieden betaalden geen belastingen meer. Er was geen vertrouwen meer in de instellingen. Vervolgens maakten de invasies van de 'barbaren' een einde aan het rijk. Hier kan worden gedacht aan het bekende gezegde 'never waste a good crisis'. De terreur trof de steden Parijs en Brussel, maar Europa was het doelwit van de aanslagen door Islamitische Staat. De aanslagen doen beseffen dat collectieve veiligheid hoog op de agenda moet. Europa bestaat, de open samenleving heeft een vijand. De vereniging van Europa is een van de grootste prestaties van de twintigste eeuw. De Europese Unie is echter veel meer geworden dan een markt. Als de Europese Unie niet optreedt als een krachtige speler en goede beschermheer, krijgen populistische politici de wind in de zeilen. Dan komt ook de uittrekking van het Verenigd Koninkrijk dichterbij.

De dreiging van Brexit maakt het noodzakelijk een extra verbond te sluiten rond de Europese besluitvorming in crisissituaties. Bij het scheppen van zes groepen, waarin ook niet-lidstaten als Turkije kunnen participeren, kan Europa beter worden beschermd tegen de anonieme krachten van buiten. Bij een indeling van Europa in zes groepen moet de invloed van de Noord-Atlantische Groep, inclusief het Verenigd Koninkrijk, niet worden onderschat. Een nieuw verbond kan voorkomen dat het verenigde Europa ontrafelt. Het is een weg naar de opstanding van Europa.

172 Caroline de Gruyter, 'Wat is er mis met Europa – en wat doen we eraan?', *NRC Handelsblad*, 13 februari 2016.

# Personenregister

Acheson, D. . . . .	68
Adenauer, K. . . . .	69, 98
Akerboom, E.. . . .	25
Alonso, S.. . . .	11, 37, 54, 58, 103
Amtenbrink, F. . . . .	5
Ashton, C. . . . .	107
Assad, B. al . . . . .	51, 52
Asscher, L.F. . . . .	40
Asselborn, J. . . . .	37
Avramopoulos, D. . . . .	53
Azmani, M.. . . .	58
Balkenende, J.P. . . . .	94
Barents, R. . . . .	3
Baudet, T.H.P. . . . .	41
Beyen, J.W. . . . .	75
Bezemer, C.H. . . . .	12
Boekesteijn, A.J. . . . .	84
Boer, P. den . . . . .	32
Bolkestein, F. . . . .	60, 61
Bom, E. de . . . . .	5, 6, 31, 58
Brague, R. . . . .	30, 31
Branson, R., . . . . .	15
Briand, A.. . . .	23
Bruins Slot, J.A.H.J.S. . . . .	72, 75
Brummelman, W. . . . .	60
Buijs, G.J. . . . .	26
Bush, G.W. . . . .	95
Cameron, D. . . . VII, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 49, 99, 107	
Catherine, hertogin van Cambridge . . . . .	94
Cazeneuve, B.. . . .	37
Ceelen, T.. . . .	37
Cerar, M. . . . .	64
Chaudron, J. . . . .	82
Churchill, W. . . . .	23, 24, 39, 67, 71, 72, 93, 105
Coleman, C. . . . .	15
Comenius, J.A. . . . .	23, 44, 85
Corbijn, A. . . . .	95
Corbyn, J. . . . .	17
Coudenhove-Kalergi, R.N. . . . .	23
Chroestsjov, N.. . . .	40
Davutoglu, A.. . . .	54, 55, 57
Descartes, R. . . . .	85

Diamond, J. . . . .	32
Dickson, J. . . . .	5
Dijsselbloem, J.R.V.A. . . . .	81, 82
Dixhoorn, A. van . . . . .	41, 47, 107
Drees, W. . . . .	67
Dunk, Th. von der . . . . .	44
Elden, E. van . . . . .	71
Eleftheiadis, P. . . . .	5
Elshout, A. . . . .	7
Erdogan, R.T. . . . .	57, 58
Erhard, L. . . . .	98
Eyffinger, A.C.G.M. . . . .	12, 23
Eijsbouts, W.T. . . . .	3, 35, 106
Farage, N. . . . .	1, 49
Filips II, koning. . . . .	95
Gaulle, Ch. de . . . . .	73
Gerbrandy, G.-J. . . . .	47
Gibbon, E. . . . .	31
Giscard d'Estaing, V. . . . .	67, 76
Goes van Naters, M. van der . . . . .	78
Goethe, J.W. von . . . . .	85
Gove, M. . . . .	15
Gruppen, P. . . . .	82
Grütters, C. . . . .	60
Gruyter, C. de . . . . .	25, 48, 64, 67, 84, 101, 103, 108
Grybauskaite, D. . . . .	11
Habermas, J. . . . .	69, 72, 77
Hakenberg, W. . . . .	24, 73, 77
Hall, J.A. . . . .	31
Haver, K. van . . . . .	57
Heath, E. . . . .	14
Heck, W. . . . .	47
Heerikhuizen, A. van . . . . .	101
Helmond, F.J.M.G. van. . . . .	30
Hitler, A. . . . .	67
Hollande, F. . . . .	26
Hooven, M. ten. . . . .	26
IJzendoorn, P. van . . . . .	16
Janoekovitsj, V. . . . .	40, 43
Javid, S. . . . .	15
Jehee, M.C.J. . . . .	7
Jeltsin, B. . . . .	43
Johnson, B. . . . .	16, 17, 83, 107



Jong, P. de . . . . .	81
Jonker, S. . . . .	62
Juncker, J.-C. . . . .	7, 43, 55, 57, 64, 107
Kant, I. . . . .	23, 71
Kaplan, R. . . . .	82
Kas, A. . . . .	58
Karel de Grote . . . . .	12, 93
Kerry, J. . . . .	26, 27
Ketelaar, T. . . . .	16, 17
Knaus, G. . . . .	55
Koenders, A.G. . . . .	42
Kok, W. . . . .	94
Koning, J.A. de . . . . .	7
Koskenniemi, M. . . . .	70
Kranenburg, M. . . . .	11
Kymlicka, W. . . . .	4
Landes, D.S. . . . .	31
Lange, I. de . . . . .	95
Lincoln, A. . . . .	76
Livestro, J. . . . .	41
Lodewijk XIV, koning . . . . .	94
Lubbers, R.F.M. . . . .	94
Lucassen, L. . . . .	55
Luitwieler, S. . . . .	69
Mair, P. . . . .	4
Major, J. . . . .	12, 17, 18
Maria II, koningin van Engeland . . . . .	94
Marshall, G.C. . . . .	24, 99
Máxima, koningin . . . . .	94
Meeus, T.-J. . . . .	39
Meijer, W. . . . .	36
Merkel, A. . . . .	13, 14, 26, 35, 54, 61, 62, 63, 72, 105
Mertens, Th. . . . .	71
Michel, Ch. . . . .	13, 26, 27
Middelaar, L. van . . . . .	3, 8, 9, 10, 29, 42, 48, 50, 57, 69, 72, 87
Mikl-Leitner, J. . . . .	61
Miller, D. . . . .	9
Mirgeler, A. . . . .	93
Monnet, J. . . . .	67, 69
Moravcsik, A. . . . .	8
Napoleon Bonaparte . . . . .	2, 12, 67, 94
Nicolaïdis, K. . . . .	5
Nijman, B. . . . .	41
Nuland, V. . . . .	44, 84

Obama, B.H. . . . .	.79, 82, 101
Orbán, V. . . . .	84, 89
Overbeek, E. . . . .	88
Palmeri, T. . . . .	9
Parijs, Ph. Van . . . . .	3, 8, 9, 10, 29, 42, 69, 72, 87
Peeperkorn, M. . . . .	54
Pinedo, D. . . . .	36
Plasterk, R. . . . .	49
Plato . . . . .	85
Ploumen, L. . . . .	81
Poetin, V. . . . .	40, 42, 43, 44, 48, 52
Porosjenko, P. . . . .	47, 49
Powell, Ch. . . . .	99
Princen, S. . . . .	14
Rachman, G. . . . .	107
Reker, H. . . . .	36
Renzo, M. . . . .	51
Rettman, A. . . . .	84
Rodrik, D. . . . .	9, 10
Roelants, C. . . . .	26
Roelofsen, C.G. . . . .	23
Roemer, E. . . . .	42
Rompuy, H. van . . . . .	3, 8, 18, 19, 23, 24, 29, 33, 35, 38, 41, 51, 60, 72, 85, 87
Roos, J. . . . .	41, 48
Roosevelt, F.D. . . . .	39, 69, 98
Rosanvallon, P. . . . .	68
Rossem, M. van. . . . .	29
Rousseau, J.-J. . . . .	23
Rummens, S. . . . .	5
Rutenfrans, C. . . . .	17
Rutte, M. . . . .	7, 13, 25, 37, 39, 47, 49, 50, 54, 55, 58, 60, 94, 107
Sadée, T. . . . .	25
Saint-Pierre, Abbé de . . . . .	23
Samsom, D.M. . . . .	36, 54, 55, 63
Sap, J.W. . . . .	7, 12, 17, 26, 76
Sarkozy, N. . . . .	1
Schäuble, W. . . . .	18
Scheffer, P. . . . .	69
Schinkel, M. . . . .	82
Schmidt, C. . . . .	18, 19, 38, 51, 60
Schulz, M. . . . .	64
Schuman, R. . . . .	67, 68, 69
Schutter, H. De. . . . .	.6, 8, 63
Scottiaux, S. . . . .	5
Segers, M. . . . .	.68, 69, 70, 98, 99, 101

Serrarens, P.J.S. . . . . .	78
Servan-Schreiber, J.J. . . . . .	98
Shakespeare, W. . . . . .	85
Siedentop, L. . . . . .	8, 18
Smiers, J. . . . . .	53
Spierenburg, D.P. . . . . .	69
Stalin, J. . . . . .	39, 98
Stikker, D.U. . . . . .	69
Strasser, S. . . . . .	71
Sully, M. de Béthune, hertog van . . . . . .	23
Supheert, B. . . . . .	107
Szijjarto, P. . . . . .	25
Taylor, C. . . . . .	30, 31
Termote, R. . . . . .	89
Terpstra, M. . . . . .	30
Thatcher, M. . . . . .	5, 11, 99
Timmermans, F.C.G.M. . . . . .	3, 88, 102
Tisdall, S. . . . . .	VIII
Topolski, A. . . . . .	58
Tsagourias, N. . . . . .	105
Tsipras, A. . . . . .	13, 50, 61
Tusk, D. . . . . .	2, 7, 10, 14, 61, 77
Umar, E. . . . . .	42, 44
Valk, J.M.M. de . . . . . .	30
Vandermeersch, P. . . . . .	94
Vedder, H.H.B. . . . . .	5
Verhofstadt, G. . . . . .	29, 44, 95, 102, 105, 106
Vitorino, A. . . . . .	53
Vos, M. de . . . . . .	85
Waszykowski, W. . . . . .	88
Waylon . . . . . .	95
Weenink, W.H. . . . . .	75
Weiler, J.H.H. . . . . .	69
Werner, W.G. . . . . .	105
Wijk, R. de . . . . . .	67
Wilders, G. . . . . .	25, 43, 48, 97
Willem III, prins van Oranje, stadhouder-koning. . . . . .	93, 94
Willem I, koning . . . . . .	94
Willem-Alexander, koning . . . . . .	94
Woldring, H.E.S. . . . . .	23, 44
Wolthuis, A.J. . . . . .	101
Zalm, G. . . . . .	67

