

DE MACHT LEKKENDE STAAT

Marcel Wissenburg

SAMENVATTING

De legitieme macht van de staat lijkt weg te sijpelen naar internationale organisaties, de burgerlijke maatschappij en elders. De politieke theorie echter veronderstelt nog steeds dat een soevereine natie staat een noodzakelijke voorwaarde is voor een liberaal-democratische samenleving. Is er nog ruimte voor liberale democratie als 'politieke pluraliteit' de natiestaat vervangt?

INLEIDING

Er wordt wel gezegd dat het beeld van de staat of natiestaat als het centrale speelveld van de politiek niet langer met de werkelijkheid overeenkomt, als het dat ooit al deed. Er lijkt zich een fundamentele politieke verandering te voltrekken: de legitieme macht van de staat fragmenteert en lekt weg in allerlei richtingen – naar internationale organisaties, naar de niet-politieke burgerlijke maatschappij, naar autonome regio's enzovoort. De politieke theorie echter, en in het bijzonder de liberale hoofdstroom daarin,¹ met haar interesse in het ontwerpen en beoordelen van liberaal-democratische instituties, veronderstelt nog steeds dat de soevereine natiestaat een noodzakelijke voorwaarde is voor het bestaan en de bescherming van liberaal-democratische waarden in de samenleving. Fenomenen als machtslekken en fragmentatie van macht kunnen de liberale politieke theorie daarom in ernstige conceptuele problemen brengen en de liberale demo-

cratie zonder theoretisch fundament achterlaten.

Politiek theoretici, liberalen inclusief, zien de staat in het algemeen als een soevereine instelling met monopolies op het legitiem gebruik van geweld en op het toekennen van rechten binnen zijn territorium. Bovendien is de staat de enige legitieme vertegenwoordiger van zijn inwoners in een internationale context. De natiestaat is een iets vager begrip: het duidt op een staat voor één 'natie' of 'volk', een gedeelde (meerderheids)cultuur die een mengsel is van geschiedenis, afkomst, taal, tradities, grenzen, waarden enzovoort. Als de staat inderdaad macht lekt wordt wettelijke soevereiniteit een politieke fictie, worden de drie monopolies van de staat ondermijnd, en wordt de unieke band tussen staat en natie doorgesneden. Als – en het is een groot als – de natiestaat een mythe is geworden, waaraan kan het adjectief 'liberaal-democratisch' dan nog worden opgehangen?

In de volgende paragrafen wil ik uitleggen waarin het verschijnsel 'politieke pluraliteit', de diffusie van politieke macht over en tussen politieke eenheden anders dan de staat, bestaat, waarom het voor een liberaal politiek theoreticus de moeite van het onderzoeken waard is, en wat de politiek-theoretische (en niet per se politiek) interessante problemen zijn die het 'wegkwijnen' van de natiestaat opwerpt.

POLITIEKE PLURALITEIT

De Vrede van Westfalen (1648) wordt algemeen gezien als een mijlpaal in de politieke geschiedenis. Het geldt als het eerste grote verdrag dat alleen door staten werd opgesteld en getekend (ook al was er een vertegenwoordiger van de paus aanwezig), waarbij staten voor het eerst elkaars bestaan erkennen. Het markeerde het einde van middeleeuwse politieke structuren en het begin van de zelf-schepping van de staat als intern soevereine eenheid, als extern onafhankelijk van andere machten, en als de enige legitieme actor in – wat vanaf dan heet – de internationale politiek. Na 1648 bestaat niets waar geen staten bestaan, en

Marcel Wissenburg (1962) studeerde politicologie in Nijmegen en Leiden en wijsbegeerte in Nijmegen. Hij promoveerde in 1994 in Nijmegen op een proefschrift over theorieën van sociale rechtvaardigheid, werd vervolgens postdoctoraal onderzoeker aan de Faculteit der Beelidswetenschappen van de KU Nijmegen, en is sinds 1998 aan die faculteit verbonden als universitair docent politieke theorie en filosofie van de beelidswetenschappen. Recent verschenen van hem onder meer *Green Liberalism: the free and the green society* (1998) en *Imperfection and Impartiality: a liberal theory of social justice* (1999). Adres: Leerstoelgroepen Politicologie, Faculteit der Beelidswetenschappen, KU Nijmegen, Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen.

waar ze voorheen niet bestonden worden ze nu gecreëerd.²

De politieke actoren van het verleden worden onderworpen: de universiteit, de Kerk (dan al kerken), de gilden en raden worden onder het gezag van de staat geplaatst; gilden, handelsorganisaties en de Hanze worden vervangen door instellingen die de staat financiert en controleert. Niet-westerse naties en samenlevingen werden ofwel geïdentificeerd als staten en in het internationale statensysteem ingekapseld, ofwel die status ontzegd en gekoloniseerd. Oude gebiedsdelen en koloniën die onafhankelijk werden kregen de structuur van staten en construeerden zichzelf vaak als naties. De staat nam voor zichzelf het monopolie op legitiem geweld en – belangrijker, omdat geweld het laatste middel in hun verwerkelijking is – het monopolie op de toekenning en erkenning van rechten. Zelfs in ‘common law’ systemen worden de resten van oude wetten, regels en gebruiken in alle kringen van de maatschappij door de instellingen van de staat geabsorbeerd en aangepast (het huwelijk) of getolereerd (andere kerkelijke voorrechten). De staat was, kortom, soeverein.

In het tweede deel van de twintigste eeuw begint het statensysteem barstjes te vertonen³ – ondanks het feit dat het dekolonisatieproces meer staten creëerde dan ooit tevoren. Zo gaf de oprichting van de Verenigde Naties een nieuwe impuls aan het internationaal recht, resulteerden de NAVO en het Pact van Warschau in de overdracht van een cardinale macht – namelijk: een deel van het monopolie op geweld – aan supranationale lichamen en bracht de politieke evolutie van Europa (EGKS, EEG, EG, EU) met zich mee dat wetgevende en uitvoerende bevoegdheden van individuele staten naar Brussel vloeiden. In de literatuur zijn nog veel meer van dergelijke ‘sovereiniteitslekken’ beschreven. Staten hebben hun macht gederogerd (‘uitbesteed’) aan minderheden: autonomie en zelfbestuur zijn in verschillende vormen en mate toegekend aan culturele en etnische minderheden en regio’s. Zelfs binnen redelijk homogene samenlevingen heeft de staat gezag en daarmee politieke vrijheid overgedragen aan lagere niveaus als gemeenten, regio’s en provincies. Staten zijn begonnen hun macht te delen of zelfs over te dragen aan secties en facties binnen de burgerlijke maatschappij, en volgens aanhangers van het idee van globalisering zijn ze ook gedwongen te aanvaarden dat hun macht weglekt naar een uitbottende

internationale burgerlijke ‘maatschappij’. Staten worden ook, intern en internationaal, steeds vaker geconfronteerd met het verschijnsel ‘regeren zonder regering’: organisaties of sectoren in de maatschappij die nieuwe politieke vraagstukken zelf bespreken en oplossen, waarbij de staat slechts een kleine rol krijgt toebedeeld en soms niet meer dan toeschouwer is.⁴ Kortom, het lijkt erop dat we de herrijzenis meemaken van politieke pluraliteit, zij het in een veel ingewikkelder vorm dan middeleeuws Europa ooit heeft meegemaakt. In de volgende twee paragrafen zal ik kort schetsen welke effecten politieke pluraliteit op liberale democratie kan hebben.

INTERNATIONALISERING

Veel van de wijzen waarop de staat macht lijkt te lekken worden onder één noemer gebracht: internationalisering. Wat ze verenigt is enkel het feit dat macht een grens overschrijdt. Internationale samenwerking tussen staten, in zoverre er zelfbinding bij komt kijken, is één voorbeeld: elke staat die zich aan anderen verplicht zijn macht op een bepaalde manier te gebruiken, verliest ook op een bepaalde manier macht. Dat wil niet zeggen dat staten zo hun *de jure* soevereiniteit verliezen; tenzij ze compleet in elkaar opgaan is dat niet het geval. Wat ze verliezen is het ethische recht en – volgens hun eigen interne standaarden – de wettelijke macht *anders* te handelen. In theorie is elke vorm van samenwerking vrijwillig en kan ze ook vrijwillig beëindigd worden omdat staten juridisch soeverein zijn en blijven; in de praktijk zal dit in sommige gevallen eenvoudiger zijn dan in andere.

Er zijn graden van samenwerking en daarmee graden van machtsverlies: incidentele samenwerking voor een enkele actie verschilt hemelsbreed van, pakweg, het aangaan van een wederzijds defensiepact, militaire samenwerking binnen de NAVO, of het delegeren van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten aan de Europese Unie. Het is stukken eenvoudiger medewerking aan een reddingsoperatie te beëindigen dan uit de Europese Unie te stappen – dat laatste kan zeer wel economische, bestuurlijke en politieke zelfmoord betekenen. Desondanks zijn dit allemaal graduele en geen principiële verschillen. Het is moeilijk zich staten voor te stellen die incidenteel samenwerken zonder dat ze zich binden: als, op bevel van hun respectievelijke bevelhebbers, marineschepen van twee staten samenwerken om drenkelingen in een storm te red-

den, dan hebben de afzonderlijke staten zich in feite al verplicht hun macht (in dit geval: de macht die hun schepen bieden) niet te gebruiken in het gebied waar het schip van de partner vaart. Waar het om gaat is dit: waar en in zoverre staten samenwerken, ontzeggen ze zichzelf het recht hun macht te gebruiken om af te wijken van de voorwaarden waaronder ze samenwerken.

In dit opzicht verschilt internationale samenwerking niet van supranationale (wereldwijde) samenwerking, zoals bijvoorbeeld het instellen en handhaven van internationaal handels-, crimineel, oorlogs- en burgerlijk recht en mensenrechten.⁵ Het verschil ligt in de graad en breedte van de samenwerking, niet in de aard van het machtsverlies zelf. Wel moet hier direct een voorbehoud worden gemaakt: het internationaal recht en supranationale organisaties erkennen bij gelegenheid 'volkeren' ook wel als internationale actoren met dezelfde status als soevereine natiestaten. Het resultaat hiervan kan paradoxaal zijn: een staat kan zo tegelijk soevereiniteit over een inheems volk claimen en, als soevereine staat in een supranationaal verband, erkennen dat dat volk in ieder relevant opzicht zelf soeverein is, waarmee hij dus tegelijk zichzelf de macht toekent en ontkent om de voorwaarden van samenwerking binnen zijn grenzen te dicteren.

Een derde vorm van internationalisering lijkt op het eerste gezicht niets met machtsverlies van doen te hebben: de uitbreiding van de reikwijdte van nationale wetgeving (en daarmee soevereiniteit) over de grenzen van een staat.⁶ Bekende voorbeelden zijn het vervolgen door Duitsland en Nederland van hun burgers voor pedoseksuele misdrijven in het Verre Oosten; de arrestatie door de Britse overheid van Augusto Pinochet op verdenking van moord op *Latijns-Amerikaanse* burgers; en (gegeven een niet eens zo verschillend begrip van recht) de doodstraf die is uitgesproken tegen Salman Rushdie. Het mag zo lijken dat een staat, zeg Kokanje, die burgers arresteert, vervolgt en veroordeelt voor misdrijven of ketterijen die elders zijn begaan zijn macht slechts uitbreidt. Echter de winst van een staat is, ten minste in beginsel, het verlies voor een ander: door zijn wettelijk domein over de fysieke grenzen uit te breiden, legt Kokanje in feite zijn wetten op aan andere soevereine staten en hun burgers.

Tenslotte – al zou ik niet durven beweren dat de lijst van internationalisering hiermee volledig is –

bestaat er nog 'regeren zonder regering': internationale niet-statelijke actoren, waarvan de leden wel vaak door regeringen zijn benoemd, die in relatieve onafhankelijkheid ten opzichte van de staten zaken regelen die normaal gesproken tot het domein van de staat behoren. Voorbeelden zijn er te over, van de *International Air Transport Authority* tot het Ant-arctisch bestuurlijk gezag. In de echte wereld moeten we het idee van regeren zonder regering met de nodige korreltjes zout nemen: het blijkt dat dergelijke organen zelden meer dan relatief onafhankelijk zijn van staten, dat staten directe invloed op hun beleid hebben, dat een internationale burgerlijke maatschappij die aan regeringsloos regerende organen een onafhankelijke basis van macht en legitimiteit verschaft vrijwel ontbreekt, enzovoort. Maar uit theoretisch oogpunt blijft overeind dat we hier weer hetzelfde fenomeen van ethisch en juridisch machtsverlies tegenkomen, in de vorm van staten die zichzelf het recht ontzeggen hun macht te gebruiken om af te wijken van de voorwaarden van samenwerking.

Er is, en dat is het vermelden waard, een speciaal geval van regeren zonder regering waarin het machtsverlies van een radicaal andere aard is, namelijk: economische globalisering.⁷ Deze laat zich op zijn minst in de vorm van de globalisering van kapitaal zo begrijpen omdat hierbij niet-statelijke actoren (bedrijven) zaken regelen die normaal tot het domein van de staat worden gerekend: de verdeling van rijkdom, welzijn en kansen over een gemeenschap. Vergeleken met andere vormen van regeren zonder regering zijn er echter twee cruciale verschillen. Ten eerste dat staten hier geen afstand (hoeven) doen van hun juridische en ethische rechten, en ten tweede dat het hier juist een verlies van reële, fysieke macht betreft.

Wat betekenen nu al deze ontwikkelingen – ook al zijn ze deels hypothetisch – voor de liberale democratie? In zoverre het typisch liberale waarden als vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid betreft zijn de effecten beperkt en gemengd. Het is waar dat regeren zonder regering kan plaatsvinden zonder dat er afdoende controlemechanismen zijn om deze waarden te beschermen, het is waar dat supra- en internationale samenwerking kunnen resulteren in een 'kleinste gemene deler' liberalisme (waarin deze waarden alleen worden gegarandeerd in zoverre de deelnemende staten het daarover eens zijn), het is

waar dat dit alles ook kan resulteren in een verregaande internationale herverdeling van macht en welzijn en in een exponentieel toenemende bevolkingsstroom van arme naar rijke landen. Maar dit zijn geen van alle fundamentele problemen voor de liberale democratie. In de een of andere vorm bestaan deze problemen al, wordt eraan gewerkt, en worden er zelfs successen geboekt. Internationalisering kan bovendien, juist in tegendeel, er ook toe bijdragen dat liberale waarden een grotere reikwijdte krijgen, bijvoorbeeld via het internationaal recht of via internationale samenwerking gericht op het bevechten van de negatieve effecten van economische globalisering. Er lijkt slechts in één opzicht werkelijk sprake te zijn van een fundamenteel probleem dat weer opduikt uit de nevelen van de geschiedenis: het probleem van de duivels en *De duivelsverzen*. Uitbreiding van de reikwijdte van de nationale wetgeving over de grenzen van een staat, met de bijbehorende onderwerping van individuen aan twee of meer onafhankelijke autoriteiten en hun onderling tegenstrijdige regels, heeft tot gevolg dat individuen geen duidelijkheid meer wordt geboden over hun rechten en vrijheden. De elkaar tegensprekende rechtssystemen kunnen een individu zo immers tegelijk het recht toekennen X te doen en X niet te doen, en die twee dingen kan men niet tegelijk – in de literatuur heet dit *impossibiliteit*.⁶ Overigens hebben regeren zonder regering en het erkennen van inheemse volken als praktisch soeverein eenzelfde effect.

ANDERE VORMEN VAN MACHTSVERLIES

Er is nu een patroon opgedoken dat ons toelaat andere vormen van machtsverlies iets sneller de revue te laten passeren en een onderscheid te maken tussen fundamentele (principiële) en minder fundamentele (praktische) problemen voor de liberale democratie.

Naast internationalisatie kunnen we politieke derogatie ('uitbesteding') van macht onderscheiden. Een klassiek voorbeeld vormt de erkenning door staten van (het exclusieve gezag van) voorstatelijke instituties binnen hun territorium: van pre-koloniale vorstendommen in Afrika en Azië tot de clan-achtige autoriteiten op het Arabisch schiereiland. Hoewel historisch gezien de macht van staten bestaat bij de gratie van het machtsverlies van oudere vormen van gezag, is het in logisch opzicht de staat die macht lekt in hun richting. De staat moet immers soeverein zijn voor hij van zijn macht kan afzien. Andere,

meer moderne voorbeelden van grensoverschrijdende derogatie zijn grensregio's of Euregio's, waaraan twee of meer staten gezag overdragen, en in zekere opzichten, namelijk die waarin de regionale autoriteiten autonoom worden, een nieuwe staat creëren.

De effecten van politieke derogatie op liberale democratie verschillen niet al te zeer van die van internationalisering. In termen van liberale waarden, van democratie, en van het beschermen van het evenwicht tussen die twee kunnen de gevolgen nog alle kanten uit. Er worden nieuwe grenzen gesteld aan, en obstakels opgeworpen voor, individuele vrijheid en politieke participatie, maar deze hoeven niet noodzakelijk negatief te zijn. Bescherming van een minderheidscultuur kan mensen evengoed een meer stabiele basis voor zelfontplooiing geven⁷ en ertoe leiden dat meer gewicht wordt toegekend aan de belangen van mensen die door collectieve besluiten het meest geraakt worden. Het hangt er allemaal vanaf hoe de 'gemeenschap' gedefinieerd wordt en hoe liberaal-democratisch ze ingericht wordt. Politieke derogatie hoeft ook niet te resulteren in politieke instabiliteit: wat men verder ook mag denken van de Britse, Franse en Nederlandse koloniale rijken, ze vormden wel heldere illustraties van de mogelijkheid een stabiel politiek systeem te creëren, een systeem bovendien dat, door relatieve autonomie binnen een hiërarchisch systeem te plaatsen, het risico van *impossibiliteit* kon vermijden.

Wat wel een groot en principieel probleem vormt is de mogelijkheid dat een autonome regio te zeer een culturele eenheidsworst wordt. Liberale democratie lijkt verenigbaar met derogatie, maar alleen onder de voorwaarde dat er in de samenleving een zekere maar niet te grote consensus over normen en waarden bestaat. Hoe kleiner de schaal van een autonoom gebied en hoe groter de autonomie, hoe groter ook het risico wordt dat afwijkende smaken en opinies niet langer getolereerd worden. Daarnaast is liberale democratie gebaseerd op het bestaan van een referentiegroep, een gemeenschap plus gemeenschappelijke instituties waarmee het individu zich kan identificeren en waaraan het loyaal kan zijn. Evenals internationalisering creëert derogatie echter instituties buiten de staat, en daarmee meer dan één mogelijke referentiegroep.

Een derde type machtslekkage speelt zich geheel af binnen de grenzen van de natiestaat: de depolitiserings van macht. In de kern wil dit zeggen dat de

overheid zich terugtrekt uit bepaalde beleidsterreinen, een fenomeen waaraan ten onrechte wel eens wordt gerefereerd als deregulering – ten onrechte, want regels, rechten en plichten verdwijnen niet maar komen nu voort uit een andere bron. In islamitische landen neemt depolitisering van de macht vaak de vorm aan van een overdracht van uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden van de staat naar de religie. In het Westen kent het ten minste twee vormen: die van een overdracht van bevoegdheden naar de burgerlijke maatschappij en, meer recent, als een kenmerk van het roemruchte Derde Weg-beleid voor de verzorgingsstaat, die gericht is op privatisering van openbare en sociale diensten.¹⁰

Depolitisering van macht vertoont weer het bekende diffuse patroon van effecten op liberale democratie. Het kan individuele autonomie en keuzevrijheid bevorderen, maar dat is niet noodzakelijk. Het kan politieke participatie bevorderen maar evengoed de bereidheid van overheden om te luisteren naar burgers verminderen. Het kan betekenen dat nieuwe *checks and balances*, nieuwe controlemechanismen de liberale waarden tegen populaire modes (tegen al te effectieve democratie) beschermen, maar het kan er ook toe leiden dat een nieuw, ongecontroleerd en oncontroleerbaar subsysteem de samenleving gaat domineren.¹¹ Zoals de middel-eeuwse ervaring leert kan het resultaat een stabiel politiek systeem zijn, maar het kan ook de stabiliteit van individuele levens in gevaar brengen: ook hier is onmogelijkheid bepaald geen denkbeeldig risico. Ten slotte kan depolitisering van macht zowel een positief als een negatief effect hebben op de preciaire balans tussen een te grote en een te kleine maatschappelijke consensus over normen en waarden. Het kan die consensus bevorderen doordat regels voor een maatschappelijk subsysteem, zeg, het onderwijs, meer op onderwijsrelevante criteria worden gebaseerd en niet meer worden gedomineerd door de regels van een ander subsysteem, zeg, de markt. Maar tegelijk blijft het risico bestaan dat de individuele loyaliteit net zo gefragmenteerd raakt als de samenleving, met al die nieuwe referentiegroepen naast en buiten de staat.

Een vierde type machtslek lijkt sterk op politieke derogatie: de scheiding van natie en staat. Deze neemt vele vormen aan, van etnisch nationalisme en tribalisme tot eenvoudige campagnes voor de erkenning van regionale talen of gebruiken, maar het resultaat is uiteindelijk hetzelfde: nationale minder-

heden zien hun bestaan erkend worden en hun autonomie toenemen.¹² De effecten zijn eveneens vergelijkbaar met die van derogatie: afgezien van de gevaren van onmogelijkheid en fragmentatie van de referentiegroep, onze siamese tweeling, hangt alles eenvoudig af van toevallige omstandigheden.

Ten slotte, als een soort kloon van depolitisering, lijkt er een proces gaande te zijn waarin nieuwe politieke kwesties meer en meer in andere arena's dan die van de staat worden uitgevochten. Het verschil met depolitisering is dat deze kwesties ofwel de politieke agenda van de staat niet eens halen, ofwel al door andere actoren dan de staat worden geregeld voor de staat iets kan doen. Ulrich Beck noemt dit fenomeen sub-politiek.¹³ Voorbeelden zijn te vinden op het terrein van milieu, waar bedrijven en bewegingen elkaar meer en meer in convenanten vinden, en emancipatie, maar ook op meer recent ontdekte terreinen als fysieke veiligheid (misdadigheid op straat) en sociaal-economische veiligheid. Het is niet nodig onze analyse nog eens te herhalen: de effecten van sub-politiek lijken op die van depolitisering. Alleen onmogelijkheid en fragmentering van de referentiegroep lijken verzekerd; al het andere hangt af van de omstandigheden.

BESLUIT

De natiestaat, zo heb ik aangenomen, lekt macht. Als soevereine institutie heeft hij zichzelf het juridische recht voorbehouden alles wat hij verliest terug te nemen, maar in veel gevallen zal dat in de echte wereld onmogelijk zijn of worden: de prijs van bijvoorbeeld het terugtreden uit internationale samenwerkingsverbanden kon wel eens te hoog zijn, of het verzet van burgers, de burgerlijke maatschappij, het privé-initiatief en/of minderheden kan te groot zijn.

Voor wie gewend is aan moreel pluralisme of zelfs een overtuigend aanhanger van de liberale democratie is, werpt de evolutie van politieke pluraliteit een lange en diverse lijst problemen op. In dit artikel heb ik er slechts enkele aan kunnen stippen. Ik hoopte te laten zien dat veel van deze problemen van weinig fundamentele aard zijn: er is geen logische reden waarom ze niet opgelost zouden kunnen worden. Óf deze problemen überhaupt optreden hangt enerzijds af van toevallige, empirische omstandigheden, en anderzijds van de oplossing van twee wel degelijk fundamentele problemen. De kwaliteit van democratie kan bijvoorbeeld toe- of afnemen onder invloed van internationale samenwerking, afhankelijk van,

onder andere, de ruimte die dergelijke organisaties bieden voor politieke participatie, de aard van die ruimte, en de diepte van de consensus over normen en waarden onder alle betrokkenen. Het gelijktijdig verschijnen van politieke gemeenschappen onder het niveau van de staat heeft, onder dezelfde voorwaarden, dezelfde effecten. Maar als we de effecten van alle mogelijke typen machtslekken bij elkaar optellen merken we dat er steeds twee problemen voorafgaan aan de oplossing van al die andere problemen: om liberale democratie in een politiek plurale wereld levensvatbaar te houden moeten de obstakels van impossibiliteit en de fragmentering van de referentiegroep eerst opgelost worden. (Met dit alles wil ik natuurlijk niet zeggen dat oplossingen voor de 'minder fundamenteel' genoemde problemen niet evengoed cruciaal zullen zijn.)

Impossibiliteit treedt op waar twee rechtssystemen elkaar logisch tegenspreken, en waar geen hogere autoriteit aanwezig is om het ene systeem voorrang te geven boven het andere. Hoe soeverein hij ook mag beweren te zijn vanuit internationaal juridisch oogpunt, als we niet langer kunnen aannemen dat de staat ook reëel soeverein is, en derhalve in staat is om zijn monopolies op de toekenning van rechten en het gebruik van geweld in de praktijk te brengen, dan kan de staat ook niet langer de rechten en plichten van burgers beschermen. De stabiliteit van hun levens, de zekerheid die nodig is om samenwerking mogelijk te maken en een leven naar eigen inzicht te leiden – kortom, al die dingen die we in een liberale democratie waarderen, komen op het spel te staan. In tegenstelling tot de andere gesignaleerde problemen is dit probleem fundamenteel: zonder een hiërarchie in regelsystemen, dus zonder een soort soevereine macht, bestaat er geen logische oplossing voor het gevaar van impossibiliteit.

De natiestaat is zelf een historisch en veranderlijk product; als hij van uiterlijk verandert kan hij nog steeds de vorm van een *polis* handhaven, van een min of meer autonome en autarkische, duurzame vorm van samenwerking met een overkoepelende politieke structuur. Maar dit lijkt niet te zijn wat nu gebeurt: het ontstaan van nieuwe politieke arena's, relatief onafhankelijk van de staat, duidt juist op een fragmentering van de referentiegroep, de *polis*. Wat daaruit volgt is het spiegelbeeld van het probleem van de impossibiliteit: een conflict tussen de loyaliteit van elk individu aan de ene en elke andere politieke gemeenschap. De loyaliteit aan democrati-

sche instituties kan bovendien nog in gevaar komen door het verschijnsel dat democratische vertegenwoordigers in politieke arena X de uitkomst van gevechten in arena Y niet altijd kunnen beïnvloeden – met andere woorden, 'volks'vertegenwoordigers kunnen ons niet altijd representeren waar we dat graag zouden willen. Hoewel democratie, als een pure beslissingsprocedure, in de een of andere vorm wel mogelijk blijft, biedt fragmentatie toch veel minder bescherming voor de fundamentele liberale waarden en (mensen)rechten dan wij – politiek theoretici en burgers – wenselijk kunnen vinden.

Voor wat betreft de liberale politieke theorie kunnen we nu twee conclusies trekken. Ten eerste: problemen als impossibiliteit en fragmentering brengen de eeuwenoude en welhaast vergeten kwestie van soevereiniteit terug op de onderzoeksagenda. De meest voor de hand liggende oplossing voor beide problemen zou zijn toe te geven dat een wereld met 'minder staat' nog steeds een hiërarchie nodig heeft, een overkoepelende sfeer van soevereiniteit, toe te wijzen aan een nog nader te bepalen Autoriteit. Maar dan dringt zich weer de vraag op hoe zo'n op zich logische oplossing ook moreel gerechtvaardigd kan worden. Waar moet de loyaliteit vandaan komen, en hoeveel loyaliteit is nodig?

Ten tweede, of we nu een nieuwe soeverein kunnen aanwijzen of niet, moeten we inzien dat de traditionele familie van begrippen waarmee we over onze *polis* denken (staat, natie, natiestaat, maatschappij, enzovoort) onvoldoende overweg kunnen met de feitelijke economische, sociale, politieke en geografische fragmentering van de referentiegroep. De *polis* dreigt op te houden te bestaan. Alternatieven voor het begrip *polis* zijn echter schaars. Zelfs middeleeuwse politieke denkers draaiden zich in de meest ongelofelijke bochten om het begrip *polis*, al was het maar metaforisch, toch op hun toenmalige wereld toe te kunnen passen. Misschien is het de moeite weer eens te rade te gaan bij theoretici die aan het middeleeuwse raamwerk probeerden te ontsnappen, mensen als Jean Bodin. In zijn visie op soevereiniteit regeerde de soeverein geen al van nature verenigde *polis* maar maakt hij er een uit een politiek plurale wereld waarin individuen leven in wat Bodin de *cité* noemde.¹⁴ De *cité* is de burgerlijke maatschappij, samengesteld uit onderling verbonden maar in beginsel toch onafhankelijke steden en dorpen, gilden, universiteiten en regio's – kortom elke politieke entiteit, elke gemeenschap die onder-

ling rechten, vrijheden en kansen produceert en verdeelt. Het kan interessant zijn uit te vinden of we de verschijning van politieke pluraliteit, en de politieke theorie als geheel, misschien kunnen her-denken in termen van de *cité*.

NOTEN

1. Liberalisme als politiek-theoretische school moet onderscheiden worden van liberalisme als politieke ideologie. Als politieke theorie veronderstelt het onder meer: (1) moreel pluralisme, ofwel het bestaan van een veelheid aan visies op het goede leven die, dan wel om praktisch-politieke redenen, dan wel ethisch noodzakelijk, niet te reduceren zijn tot  n ware visie; (2) morele gelijkheid van individuen; (3) de orele superioriteit van het lot van het individu boven dat van abstracties als staat, stam, clan of volk; (4) neutraliteit van de overheid jegens de levensplannen en visies op het goede van individuen (weer omdat het praktisch wijs is of ethisch geboden); (5) een op zijn minst hypothetische consensus tussen redelijke en onpartijdige individuen als noodzakelijke voorwaarde voor de rechtvaardiging van politieke principes, beleid en instituties (vergelijk Wissenburg, M.L.J., *Imperfection and impartiality: an outline of a liberal theory of social justice*, London 1999).

2. Caporaso, J.A., 'The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?', *Journal of Common Market Studies* 34 (1996), 29-52.

3. Vergelijk Offe, C., *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, 1996; Poggi, G., *The State: Its nature, development and prospects*, Polity Press, 1990; Strange, S., 'The Defective State', *Daedalus* 124 (1995), 55-74.

4. Vergelijk Young, Oran R., 'Rights, Rules and Resources in World Affairs', in: Young, Oran R. (red.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Mass. 1997, 1-23.

5. Vergelijk Marks, G., Hooghe, L. en Blank, K., 'European Integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance', *Journal of Common Market Studies* 34 (1996), 341-378; Nugent, N. (red.), *The European Union. Vol. I: Perspectives and theoretical Interpretations. Vol. II: Policy processes*, Aldershot 1997.

6. Er zijn historische precedeten: in pre-karolingisch Europa konden misdadigers bijvoorbeeld worden berecht en gestraft volgens de wetten van hun land van herkomst, ongeacht waar het misdrijf plaatsvond.

7. Zie Hout, W. en Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Amsterdam 1997.

8. Vergelijk Wissenburg, op. cit.

9. Vergelijk Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Oxford 1995.

10. Vergelijk Schuyt, K., *Sociale Cohesie en sociaal beleid: drie publiekslezingen*, Amsterdam 1997 en *Social Philosophy and Policy*, speciaal nummer over 'The Welfare State', 14/2 (1997).

11. Een probleem waar Michael Walzer, J rgen Habermas en John Dryzek op hebben gewezen. Zie onder meer Dryzek, J., *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge 1990; Habermas, J., *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main 1981; Walzer, M., *Spheres of Justice*, New York 1983.

12. Zie onder meer Anderson, M., *Frontiers: Territory and state formation in the modern world*, Cambridge 1996 en Miller, D., *On Nationality*, Oxford 1995.

13. Beck, U., *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Cambridge 1997.

14. Bodin, J., *Les Six Livres de la République*, Facsimile (origineel 1583), Aalen 1961, boek I, hoofdstuk vi.

Wijsgerig perspectief
