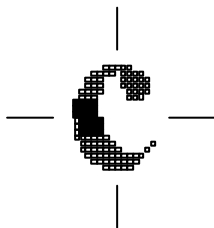


De mythe van het democratisch tekort

Een discussiebijdrage over de Europese politiek

Alfred Pijpers

oktober 1999



Desk top publishing by Kitty l'Ami

Netherlands Institute of
International Relations
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH The Hague
Phonenumber 31 - 70 - 3245384
Telefax 31 - 70 - 3282002
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. *Clingendael* Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands.

Inhoudsopgave

Tanende publieke belangstelling	5
---------------------------------	---

1

2 Een 'tevreden' electoraat?	9
------------------------------	---

3 Klachten over de Europese democratie	15
--	----

4 Democratisch deficit valt wel mee	19
-------------------------------------	----

5 Beperkte Europese heerschappij	27
----------------------------------	----

6 Wat te doen?	35
----------------	----

Verantwoording	41
----------------	----

1 Tanende publieke belangstelling

De Europese democratie lijkt volop in bedrijf. Het Europese Parlement wist dit voorjaar de Commissie-Santer zodanig onder druk te zetten dat deze uiteindelijk moest aftreden. Een unieke gebeurtenis in de geschiedenis van de Europese instellingen. In juni volgden de Europese verkiezingen met alle publiciteit van dien, en in september zijn de – politiek gevoelige – hoorzittingen gehouden om de nieren te proeven van de nieuwe Commissie-Prodi. De kandidaat-commissarissen hebben reeds een lange lijst kritische vragen moeten beantwoorden die hen door het Europees Parlement – eveneens in nieuwe samenstelling – in augustus was voorgelegd.

Ondertussen slaagde de EU erin om enkele grote projecten (zoals het Verdrag van Amsterdam, Agenda 2000, en de uitbreidingsonderhandelingen) in uitvoering te nemen. Op 1 januari 1999 ging de derde fase van de Economische en Monetaire Unie van start, en werd een gemeenschappelijke Europese munt wettig (giraal) betaalmiddel. Prominente EU-politici, onder wie Bondskanselier Schröder, en de Finse President Ahtisaari, wisten in juni een substantiële politieke bijdrage te leveren tot het beëindigen van de Kosovo-oorlog. Tijdens de Europese top in Keulen (3/4 juni 1999) hebben de regeringsleiders en staatshoofden van de Vijftien bovendien een door het Duitse voorzitterschap opgesteld rapport goedgekeurd met tamelijk vergaande (en concrete) voorstellen over de toekomstige defensie-identiteit van de Europese Unie. Om de Europese ambities op dit gebied te benadrukken hebben de Vijftien tevens een Hoge Vertegenwoordiger voor het Europese buitenlandse en veiligheidsbeleid aangesteld, in de persoon van de voormalige NAVO-chef Solana. In Keulen is ook het groene licht gegeven voor een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC) over de noodzakelijke hervormingen van de Europese instellingen. Deze IGC zal naar verwachting aan het eind van het jaar 2000 onder Frans voorzitterschap uitmonden in een nieuw Europees verdrag. De Europese Unie beleeft dus drukke tijden.

Maar met de publieke steun voor deze verrichtingen wil het niet erg vlotten. De media schenken weliswaar steeds meer aandacht aan de activiteiten van de

Europese instellingen, maar de berichtgeving is vaak negatief, en richt zich primair op het falen van de EU op bijvoorbeeld het gebied van de buitenlandse politiek, of op de financiële malversaties in Brussel en Straatsburg. Diverse kranten vonden de hoorzittingen in het Europees Parlement 'slaapverwekkend'.

In de openbare mening lijkt zich een soort tweedeling af te tekenen. Enerzijds zijn er de nationale en Europese overheden, en hun vlijtige voorlichtingsdiensten, die de loftrumpet steken over de Europese Unie, anderzijds manifesteren zich nogal wat eurosceptici, die niet alleen stevige kritiek hebben op onderdelen van het EU-beleid, maar ook fundamentele twijfels koesteren over de koers van de Europese integratie.

Ook de opkomst bij de Europese verkiezingen van juni jongstleden geeft wat dit aangaat te denken. Die opkomst was in praktisch alle EU-lidstaten nogal laag; 'depressingly low', naar het oordeel van de Finse premier Paavo Lipponen (die deze uitspraak deed in zijn hoedanigheid van EU-voorzitter tijdens de tweede helft van 1999).¹ Het EU-gemiddelde lag op 49,4%, een dieptepunt in de geschiedenis van de Europese verkiezingen. Ook in Nederland werd een (nieuw) laagterecord bereikt: hier ging slechts 29,9% van de kiesgerechtigde burgers naar de stembus, het een na laagste opkomstpercentage van de EU (alleen het eurosceptische Albion scoorde met 24% lager). Bij andere verkiezingen, voor Tweede Kamer, gemeenteraden, Provinciale Staten, is de belangstelling in de loop der jaren ook verminderd, maar de terugloop bij de Europese variant (van 57,8% in 1979 tot nog geen 30% nu) is opvallend groter dan die voor de Tweede Kamer. In mei 1998 ging nog steeds 73% van de kiezers voor dit lichaam naar de stembus, in 1972 was dat 83,5%; een daling dus van slechts tien punten in een kwart eeuw. Indien de opkomst bij verkiezingen als een graadmeter beschouwd mag worden voor de populariteit van politieke instellingen, dan scoort de EU, of althans het Europees Parlement, in Nederland aanmerkelijk lager dan het provinciale bestuur, waarvoor in maart 1999 nog 47,1% van de kiesgerechtigde Nederlanders de moeite nam te gaan stemmen.

In Nederland is het actieve kiezerscorps voor de Europese verkiezingen in de afgelopen twee decennia dus nagenoeg gehalveerd. Dit terwijl de Europese Gemeenschap in de tussenliggende periode getransformeerd is van een douanie-unie met enkele gemeenschappelijke beleidssectoren (voornamelijk op het gebied van de externe handel en de landbouw), tot een Europese Unie van bijna alle West-Europese landen, compleet met een nagenoeg voltooide interne markt, een Europese munt, aanzetten tot een gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en ten dele zelfs defensiebeleid, nauwere samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, benevens tal van andere gemeenschapsinitiatieven, waaronder de instelling van een Europees burgerschap. En toch wil die burger maar niet meedoen.

1) Zie de web-site van het Finse voorzitterschap: <http://presidency.finland.fi>.

Opmerkelijk is dat de verklaringen voor deze passiviteit nogal uiteenlopen. Sommige commentatoren en onderzoekers zijn van mening dat er weinig aan de hand is, en dat de lage opkomst zelfs kan worden uitgelegd als een uiting van ‘tevredenheid’ onder het electoraat. Anderen huldigen echter de opvatting dat de sterk teruggelopen belangstelling voor de Europese verkiezingen een signaal is van een groeiende onvrede onder de Nederlandse bevolking met bepaalde aspecten van de Europese Unie, in het bijzonder met haar tekortkomingen in het vlak van democratische invloed, legitimiteit, en ‘accountability’.

Deze discussiebijdrage probeert enige misverstanden rond het functioneren van de Europese democratie aan de kaak te stellen. Dit met het doel de relatie tussen burger en Europees bestuur in een reëler perspectief te plaatsen. Wij zullen ons daarbij in hoofdzaak beperken tot de Nederlandse situatie, en tot slechts enkele aspecten van een gecompliceerd vraagstuk waar al zeer veel over is geschreven. Hoe moeten wij de electorale lijdelijkheid duiden? Als een uiting van passieve instemming voor de verrichtingen van de EU? Of is er iets grondig mis met het functioneren van het Europese politieke systeem?

Ons betoog is opgebouwd uit vijf onderdelen.

Allereerst wordt in *par. 2* de opvatting tegen het licht gehouden dat de teruglopende kiezersopkomst eigenlijk niet zo’n probleem vormt, noch voor het functioneren van de Europese politiek, noch ook voor de legitimiteit van het Europees Parlement. Naar onze mening is er onvoldoende grond voor deze optimistische visie.

Dan wordt de vraag opgeworpen in hoeverre het legendarische democratische tekort van de Europese Unie een rol speelt bij de gesignaleerde malheur, zoals de vertegenwoordigers van de Europese instellingen meestal denken. In *par. 3* wordt een korte uiteenzetting gegeven van wat doorgaans onder dit tekort verstaan wordt.

In *par. 4* wordt vervolgens betoogd dat de democratische gebreken in Europa om verschillende redenen wel meevallen, en op de keper beschouwd ook niet de diepste drijfveren vormen voor de publieke onverschilligheid. Voor zover er al democratische gebreken in het geding zijn dienen die veeleer in de nationale politiek te worden gelokaliseerd (vooral binnen de nationale politieke partijen), dan op Europees niveau.

In *par. 5* wordt de stelling gelanceerd dat de publieke lauwheid in Nederland in wezen moet worden teruggevoerd op een gebrek aan ingrijpende Europese gezagsuitoefening. In de Europese Unie heerst geen gebrek aan democratie, maar een gebrek aan legitimerend gezag op federaal niveau. Niettemin is de Unie wel toegerust met de democratische normen van een volwaardige nationale staat, waaronder de rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement. Hierdoor worden aan het publiek te hoge eisen gesteld in termen van politieke participatie, betrokkenheid, loyaliteit en Europese burgerzin. Het is dit overtrokken appèl van

zowel de Europese als nationale overheden dat irritatie wekt, en waarschijnlijk een belangrijke bijdrage levert tot de negatieve publieke reacties.

In *par. 6* tenslotte worden enkele aanbevelingen gedaan om de verstoorde relatie tussen de Nederlandse burger en zijn/haar Europese overheid te herstellen. Dit mede met het oog op de volgende ronde verdragsherzieningen in de Europese Unie, die aan het eind van het jaar 2000 vermoedelijk zal uitmonden in een nieuw (wederom baanbrekend?) Verdrag van Parijs.

We benadrukken nogmaals dat het hier een discussiebijdrage betreft, en niet een verhandeling waarin gepretendeerd wordt de steen der wijzen te vinden.

2 Een 'tevreden' electoraat?

Sommige onderzoekers en commentatoren zijn geneigd de sterk teruggelopen belangstelling voor de Europese verkiezingen in Nederland te relativiseren. Zij stellen dat overal in de Westerse wereld de deelname aan verkiezingen afneemt, en dat een (zeer) lage opkomst op zichzelf nog geen aantasting hoeft te vormen voor de legitimiteit van politieke instellingen. Van Schendelen wijst er bijvoorbeeld op dat in de Verenigde Staten het opkomstpercentage voor bijvoorbeeld Senaatsverkiezingen praktisch even laag is als bij ons voor het Europees Parlement, terwijl toch niemand de legitimiteit van de Amerikaanse Senaat in twijfel zou willen trekken.²

Bolkestein is eveneens van mening dat een lage opkomst bij verkiezingen geen probleem vormt. In zijn in 1998 gehouden Thorbecke-lezing voor de Leidse universiteit stelt hij: 'Er is (...) geen bijzondere reden zich over een lage opkomst druk te maken. Blijkbaar is een groeiend deel van het electoraat tevreden met de wijze waarop de zaken in Nederland zijn geregeld.'³ Niet duidelijk is of deze uitspraak volgens de kersverse Nederlandse Eurocommissaris ook geldt voor de wijze waarop de zaken in Europa zijn geregeld.

Ook de Amsterdamse onderzoeker Van der Eijk relateert de geringe belangstelling bij het (Nederlandse) electoraat voor de Europese verkiezingen. In een boek dat hij samen met enkele andere Europese deskundigen heeft uitgebracht stelt Van der Eijk dat de (niet)-kiezer bij Europese verkiezingen niet een of andere Europese voorkeur of afkeer tot uitdrukking brengt, maar in eerste instantie zijn

-
- 2) M.P.C.M. van Schendelen, 'Het Europees Parlement in beeldvorming en praktijk', *Internationale Spectator*, Jrg.53 Nr.6 (juni 1999), p.333. Zie ook Marianne van Leeuwen, *Wie wint er eigenlijk? verkiezingen, geld en Amerikaans buitenlands beleid*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1998, pp.15-17.
- 3) Frits Bolkestein, *Weg met de romantiek of: wat is eigenlijk het probleem?*, Leiden, Universiteit Leiden, 1998 (Thorbecke-lezing 1998), p. 14.

mening over de *landelijke* politiek.⁴ Het zijn ‘second order’ of ‘tweede-rangs’ verkiezingen; ze fungeren als graadmeter of als toetssteen voor overwegend nationale politieke kwesties, die naar voren worden gebracht door nationale politici, kandidaat gesteld door nationale politieke partijen.

Europese verkiezingen zijn volgens Van der Eijk eigenlijk nationale verkiezingen met een Europees vernisje. Een soortgelijk verschijnsel treedt volgens hem ook op bij de referenda die in de verschillende lidstaten (moeten) worden georganiseerd ter goedkeuring van pas afgesloten Europese verdragen, of over andere Europese onderwerpen. De lage opkomst bij Europese verkiezingen kan dus niet worden toegeschreven aan bepaalde negatieve gevoelens bij de thuisblijvers jegens de Europese Unie. Van der Eijk stelt: ‘... uitvoerig onderzoek onder kiezers in alle lidstaten bij verschillende Europese verkiezingen levert zelfs *geen grein* [mijn curs. – A.P.] van een aanwijzing op dat niet-stemmen kan worden toegeschreven aan onvrede met, afkeer van, of vervreemding van de Europese Unie, haar instellingen, of het proces van Europese integratie in het algemeen’.⁵

Op deze nogal optimistische conclusie (die overigens niet betrekking heeft op de Europese verkiezingen van 1999; die zijn nog niet geanalyseerd) valt het nodige af te dingen. Laten we eerst de vermaarde *second order*-these (bij Europese verkiezingen, of referenda over ‘Europa’, spreken kiezers zich niet primair uit over Europese zaken, maar over nationale aangelegenheden) eens nader onder de loep nemen.

Het probleem met deze zienswijze is dat de onderzoekers de door hen zelf gemeten stemmotivering zwaarder laten wegen dan het feitelijke, formeel geregistreerde kiezersgedrag. Als Nederlandse kiezers herhaaldelijk in groten getale – welbewust – weigeren naar de stembus te gaan, in weerwil van nadrukkelijke aanmaningen van overheidszijde om dat wel te doen, en in weerwil van het feit dat de uitoefening van het algemeen kiesrecht tot een van de kernwaarden gerekend mag worden in de westerse democratische traditie, dan is er in objectieve zin sprake van een min of meer ernstige storing in het functioneren van de politieke democratie in Nederland. Ongeacht de motieven van de vele thuisblijvers. Daarbij past ook nog de kanttekening dat het hier niet om randgroeperingen gaat, maar veelal om goed-opgeleide en -geïnformeerde staatsburgers, met een heel behoorlijke mate van politieke belangstelling, zoals bijvoorbeeld blijkt uit hun deelname aan Tweede Kamerverkiezingen.⁶

Stel het volgende. De werknemers van een autofabriek organiseren een langdurige werkstaking, die aantoonbaar schade toebrengt aan het bedrijf. Een

-
- 4) Cees van der Eijk, Mark Franklin e.a., *Choosing Europe. The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996, p.367.
 - 5) Cees van der Eijk, ‘Geen draagvlak voor Europese integratie?’, *Athenaeum Illustre*, nr.11, september 1997, p. 40-41.
 - 6) Herman van Gunsteren, Rudy Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, Aramith, 1994, p. 29-30.

groep wetenschappers stelt een onderzoek in naar hun beweegredenen. Zij ontdekken weliswaar dat de werknemers niet willen werken, maar op zichzelf geen enkele antipathie koesteren tegen de directie, noch ook tegen het fabriceren van auto's als zodanig. Moeten wij nu concluderen dat de staking (die het bedrijf ten gronde dreigt te richten) weinig om het lijf heeft?

De constructiefout in de *second order* -hypothese blijkt ook goed uit de interpretatie die Van der Eijk en zijn collega's geven van de referenda over het Verdrag van Maastricht, in het bijzonder het Franse van september 1992. Volgens Van der Eijk oordeelden de kiezers bij die gelegenheid niet zozeer over het politieke lot van de Europese Unie, maar over het politieke lot van de Franse President Mitterrand.⁷ Zoals bekend zou een negatieve uitslag van deze volksraadpleging hebben betekend dat het ontwerp-Verdrag betreffende de Europese Unie niet door de Franse regering had kunnen worden geratificeerd, waardoor de Economische en Monetaire Unie de doodsteek zou hebben gekregen. Men mag aannemen dat de Franse burgers redelijk op de hoogte waren van het belang van de zaak toen zij hun 'ja' of 'nee' uitbrachten. De uitslag is bekend: maar liefst 49% stemde tegen; een dubbeltje op z'n kant voor het Verdrag van Maastricht.

Maar als zo'n bijna-meerderheid van de Franse bevolking willens en wetens een van de grootste projecten van de naoorlogse Europese integratie (en van de Frans-Duitse samenwerking) heeft willen torpederen om Mitterrand een hak te zetten, moet dat dan niet tevens worden uitgelegd als een toch betrekkelijk geringe waardering voor de Europese Unie? Kennelijk zijn er nogal wat Fransen die het voortbestaan van de EU minder belangrijk vinden dan de samenstelling van de Franse regering. Evenzo geeft het feit dat bij de jongste Europese verkiezingen maar liefst een miljoen Franse kiezers wel naar de stembus zijn getrokken maar daar nadrukkelijk blanco hebben gestemd toch wel te denken over de legitimiteit van deze verkiezingen.⁸ Eigenlijk is de *second order* -hypothese op zichzelf al een aanwijzing dat er iets schort aan het Europese politieke stelsel.

Verder worden de bevindingen van het Amsterdamse team weersproken door andere publicaties. Uit een recent grootscheeps onderzoek dat het Europees Universitair Instituut in Florence heeft ingesteld naar het kiezersgedrag in de lidstaten bij achtereenvolgende Europese verkiezingen (tot en met die van 1994), blijkt bijvoorbeeld dat grote groepen thuisblijvers in de verschillende lidstaten toch ook mede gemotiveerd worden door tamelijk negatieve opvattingen of gevoelens jegens bepaalde aspecten van de Europese Unie. De onderzoekers uit Florence schrijven: '[...] the legitimacy of the European Union, understood as support

7) Mark Franklin, Cees van der Eijk, Michael Marsh, 'Referendum outcomes and trust in government: public support for Europe in the wake of Maastricht', in: Jack Hayward (ed.), *The Crisis of representation in Europe*, London, Frank Cass, p.101-17.

8) Cijfer uit *The Economist*, June 19th – 25th 1999, p.32.

among the mass public for this particular form of governance, is lower and more fragile than is often assumed; indifference, apathy, and ignorance are widespread and real commitment to integration is a minority pursuit. Perhaps the single most striking characteristic of European attitudes in the broad sense is lack of involvement.’⁹

Volgens Blondel en consorten werken deze negatieve gevoelens en opvattingen wel degelijk door in het opkomstgedrag van de burgerij. Zij verwerpen de *second order*-these van Van der Eijk en stellen: ‘... contrary to the findings of previous research, attitudes to the European Union have a significant impact on abstention ...’.¹⁰ Wel blijkt ook uit hun onderzoek dat uitgesproken verzet (‘outright opposition’) tegen de Europese integratie betrekkelijk klein is; steun voor de Europese Unie is ‘fairly widespread, though not as widespread as often assumed’.¹¹ Deze opmerking lijkt ook heel adequaat de Nederlandse situatie weer te geven.

Dit is niet de plaats voor een methodologische discussie over de merites van het Europese verkiezingsonderzoek. We gaan ook voorbij aan de vele nuttige gegevens die zowel de Amsterdamse als Florentijnse ploeg vergaard hebben over partijvoorkeuren, sociale achtergronden van de kiezers, en allerlei praktische factoren die het opkomstgedrag mede beïnvloeden (zoals de weersomstandigheden op *polling day*). De verschillende uitkomsten worden mede bepaald door een verschillende onderzoeksopzet en verschillende vragenlijsten. Ook verschilt de situatie per lidstaat zoals Van der Eijk terecht benadrukt.¹² Het is echter moeilijk vol te houden dat er niets aan de hand is.

Een teken aan de wand is dat in Nederland de laatste tijd nogal wat eurosceptische geluiden te beluisteren vallen. De Europese instellingen hebben, zoals gezegd, dit jaar bloot gestaan aan een stroom van negatieve publiciteit. Hierbij moest niet alleen de tot aftreden gedwongen Europese Commissie het ontgelden, maar evenzeer het Europees Parlement zelf.¹³ Rond deze instelling is een beeld ontstaan van verkwisting, ondoelmatigheid, en functieloosheid. Velen beschouwen het Europees Parlement niet als een adequaat (mede)wetgevend en vertegenwoordigend lichaam. Diverse columnisten en andere opinieleiders hebben aan de vooravond van de jongste Europese verkiezingen nadrukkelijk oproepen in de

9) Jean Blondel, Richard Sinnott, Palle Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p.240.

10) Blondel, Sinnott, Svensson, *a.w.*, p. 236.

11) Blondel, Sinnott, Svensson, *a.w.*, p. 239.

12) Van der Eijk, Franklin, *a.w.*, p.240. Voor een soortgelijke bevinding met betrekking tot de Europese verkiezingen van 1999 zie: Rudolf Hrbek, ‘Europawahl ’99: Ein starker politisiertes EP’, *Integration*, 22.Jg. Nr.3, 1999, p.158.

13) Vooral het boek van *NRC Handelsblad* - redacteur Joep Dohmen deed nogal wat stof opwaaien. Joep Dohmen, *Europese idealisten. Een chronique scandaleuse van het Europees Parlement*, Nijmegen, SUN/Kritak, 1999.

media geplaatst niet te gaan stemmen.¹⁴ Het Europees Parlement is een ‘nepparlement’ (in de woorden van de Utrechtse historicus en publicist Dirk-Jan van Baar); verkiezingen voor dit lichaam een schijnvertoning. Ze legitimeren als het ware de voortzetting van een ondemocratisch systeem. Opmerkelijke geluiden die, anders dan Van Schendelen denkt, toch aangeven hoe zwak de legitimiteit van de Europese instellingen is in bepaalde – in dit geval zelfs hooggeleerde – kringen.

Kiezers kunnen en zullen inderdaad uit een veelheid van motieven zijn weggebleven bij de Europese verkiezingen, maar per saldo kan hun absenteïsme toch moeilijk anders worden uitgelegd dan dat zij letterlijk en figuurlijk niet erg warm lopen voor het Europees Parlement. In ieder geval is er sprake van een min of meer ernstige storing in het functioneren van de Europese democratie indien aan de ene kant de Europese en nationale overheden door middel van kostbare voorlichtings- en verkiezingscampagnes een stelselmatig beroep doen op de Europese burgerzin, terwijl aan de andere kant steeds grotere groepen burgers, al dan niet geïnspireerd door het koor van de eurosceptici, nadrukkelijk weigeren hier gehoor aan te geven. Dit terwijl zij, gelijk gezegd, wel participeren bij Tweede Kamer-verkiezingen, en ook in andere opzichten blijken geven van een heel behoorlijke politieke belangstelling. De vraag blijft dus: waarom doen zij dat? Welke rol speelt daarbij het fameuze democratisch deficit?

14) Dirk-Jan van Baar in *HP/de Tijd*, 22 januari 1999; Kees Schuijt in *de Volkskrant*, 3 februari 1999; Bart Tromp in *Het Parool*, 24 maart 1999.

3 Klachten over de Europese democratie

Tegenover de opvatting van de electorale ‘tevredenheid’ bevindt zich de veel bredere stroming van diegenen die menen dat de publieke apathie inzake de Europese politiek in belangrijke mate samenhangt met het gebrekkige democratische gehalte van de Europese integratie. Dat is niet alleen de mening van veel eurosceptici, maar bovenal ook de bijna officiële opvatting van de Europese en nationale overheden zelf. Vooral Europarlementariërs hameren graag op het ‘democratisch tekort’, en gebruiken dit ook altijd als een wapen in de strijd voor meer bevoegdheden.

De klachten over de Europese democratie zijn nogal gevarieerd maar hebben in hoofdzaak betrekking op de volgende punten:

1 ‘Onstuitbaar en onomkeerbaar’

Wijd verbreid is allereerst de opvatting dat de burgerij nauwelijks greep heeft op het verloop van het Europese integratieproces. De grote besluiten over verdieping, uitbreiding, monetaire unie, en defensie worden door de regeringen van de lidstaten tijdens langdurige Intergouvernementele Conferenties (IGCs) achter gesloten deuren genomen. Veel burgers zouden het gevoel hebben dat de Europese integratie hen van bovenaf wordt opgelegd, en dat het proces zich onstuitbaar en onomkeerbaar uitbreidt (als een ‘voortdenderende trein’ volgens een recent artikel in *NRC Handelsblad*) tot steeds meer terreinen van het nationale politieke en maatschappelijke leven.¹⁵ Vooral het Verdrag van Maastricht heeft wat dit aangaat kwaad bloed gezet bij zowel het leken- als deskundigenpubliek. Menigeen is van oordeel dat de Economische en Monetaire Unie is geïntroduceerd zonder een deugdelijk democratisch debat.¹⁶

15) *NRC Handelsblad*, 14 april 1999.

16) Dit is vooral de opvatting van een groep ‘kritische’ economen. Zie: Geert Reuten, Kees Vendrik, Robert Went (red.), *De prijs van de Euro: de gevaren van de Europese Monetaire Unie*, Amsterdam, Van Gennep, 1998. Vgl. ook A.H.J.W. van Schijndel, *Het Europese Wiel. Opstellen over Nederland en Europa*, Assen, Van Gorcum, 1999,

De Europese verkiezingen maken dit gebrek aan volksinvloed op geen enkele wijze goed. Steevast duikt de klacht op dat er bij deze verkiezingen in het algemeen weinig te kiezen valt tussen programma's, partijen, en politici. De aan Harvard verbonden jurist en politicoloog Joseph Weiler meent in dit verband: 'In its present state, no one who votes in the European elections has much sense of affecting critical policy choices at the European level and certainly not of confirming or rejecting European governance.'¹⁷

2 Ontoereikende parlementaire controle

Een fundamentele grief is ook dat op de talrijke beslissingen van de Raad onvoldoende controle kan worden uitgeoefend door de nationale en Europese volksvertegenwoordigingen.

De Tweede Kamer heeft in de praktijk nauwelijks instrumenten om vooraf – via instructies aan hun regeringen – de lawine van ontwerp-regels uit Brussel te beïnvloeden, terwijl zij het nakijken heeft wanneer eenmaal bindende besluiten zijn genomen. Vooral indien de besluiten door een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad genomen (kunnen) worden, en dat is op steeds meer terreinen het geval, is de nationale parlementaire controle praktisch uitgeschakeld. Weiler schrijft: 'The volume, complexity and timing of the Community decisional process makes national parliamentary control, especially in large member states, more an illusion than a reality.'¹⁸ Ook diverse Nederlandse deskundigen hebben dit manco herhaaldelijk aan de kaak gesteld. De Maastrichtse hoogleraar staatsrecht en PvdA-senator Jurgens heeft er zijn oratie aan gewijd onder de veelzeggende titel 'een onparlementair stelsel'.¹⁹

De controlerende en medewetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement zijn weliswaar uitgebreid, maar is naar veler oordeel toch ontoereikend om de weggevallen nationale controle te kunnen compenseren. Weiler meent in dit verband dat zelfs na de introductie van de medebeslissingsprocedure het Europees Parlement nog geen effectief substituuat biedt voor deze weggevallen nationale controle. Hij stelt: 'Even after Maastricht the powers of the EP in the legislative process leave formal and formidable gaps in parliamentary control. Union govern-

p.87.

17) Joseph Weiler, 'Democracy and Legitimacy in the European Union', in: Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, London/Washington, Pinter, 1997, p.275.

18) Weiler, *a.w.*, p. 274.

19) E.C.M.Jurgens, *Een onparlementair stelsel. Over het toezicht van nationale parlementen op de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1993.

ance therefore results in a net empowerment of the executive branch of the states.²⁰

Voor al op het – geldverslindende – gebied van het gemeenschappelijk landbouw-beleid is de Europarlementaire controle gering. Daarbij komt dat de rol van het Europees Parlement in de Tweede en Derde Pijlers van de Europese Unie uitgesproken zwak is, terwijl het ook geen formele greep heeft op de besluiten van het orgaan dat in toenemende mate de politieke toon aangeeft in de Unie: de Europese Raad.

Een complicatie is dat de nationale uitvoerende macht van de regeringen zich op Unie-niveau heeft gereconstitueerd tot een *vertegenwoordigend* lichaam (namelijk dat van de staten en hun regeringen), dat als zodanig weinig behoefte heeft verantwoording af te leggen aan het Europees Parlement (net zoals bij ons de Eerste Kamer geen verantwoording hoeft af te leggen aan de Tweede Kamer). Verder heeft Eijsbouts terecht opgemerkt dat de Raad door haar steeds wisselende samenstelling eigenlijk niet de lidstaten en hun regeringen vertegenwoordigt, maar in de praktijk veeleer de vakdepartementen en hun ambtelijke belangen.²¹ Ook in dat opzicht is er dus sprake van een positieverbetering voor de uitvoerende macht, ten koste van de volksvertegenwoordigingen.

Weiler stelt voorts dat door de toevoeging van een vierde bestuurslaag in de Europese politiek, als het ware een proces van ‘omgekeerde decentralisatie’ op gang is gebracht in de Europese politiek. In plaats van de burgers dichterbij het bestuur te brengen heeft de EU de fysieke en psychologische afstand tussen burgers en bestuur juist vergroot. Mede hierdoor kan het Europees parlement zijns inziens niet goed functioneren als een evenwichtig forum voor het politieke debat. Goed-georganiseerde lobby’s voor deelbelangen krijgen hierdoor verhoudingsgewijs veel speelruimte, ten koste van het algemeen belang. Ook de tijdrovende taal- en vertalingsvoorschriften en de drie verschillende vestigingsplaatsen van de Europese volksvertegenwoordiging, bemoeilijken het werk.

3 Geen Europese openbare ruimte

Aan deze klachtenlijst kunnen nog diverse andere punten worden toegevoegd: het gebrek aan openbaarheid in de Raad, die als vertegenwoordigend en (mede)wetgevend lichaam niettemin besluiten achter gesloten deuren neemt, zonder dat duidelijk wordt hoe de vertegenwoordigers van de lidstaten zich hebben opgesteld tijdens de beraadslagingen. Op het gebied van de Derde Pijler worden zelfs ‘geheime’ besluiten genomen die in het geheel niet worden gepubliceerd. Een gebrek aan ‘transparantie’ is een ander euvel, mede veroorzaakt door

20) Weiler, *a.w.*, p. 274.

21) W.T.Eijsbouts, ‘De Europese krachtmeting is pas begonnen’, *Nederlands Juristenblad*, afl.14, 9 april 1999, p.631.

de comitologie, 'a phenomenon which requires its very own science which no single person has mastered', aldus Joseph Weiler.²²

In Nederland duikt tenslotte ook nog regelmatig de klacht op dat er geen echt politiek debat over 'Europa' plaatsvindt.²³ Er is in de woorden van Abram de Swaan geen 'Europese openbare ruimte' waarbinnen de standpunten over de Europese politiek worden uitgewisseld tussen politici, intellectuelen, partijen, en belangengroepen.²⁴ Malaise troef dus.

-
- 22) Weiler, *a.w.*, p. 276. Vgl. M.P.C.M. van Schendelen, 'Brusselse comites als semi-formeel invloedskanaal', *Internationale Spectator*, Jrg.52 Nr.10 (oktober 1998).
- 23) Van Schijndel, *a.w.*, p. 3; zie ook het voorwoord van Heldring in dit boek. Deze klacht is bij verschillende gelegenheden ook geuit door auteurs als Paul Scheffer, Jos de Beus, Ben Knapen, Paul Kapteijn en anderen.
- 24) Abram de Swaan, 'Europa heeft intellectueel debat', *NRC Handelsblad*, 26 januari 1999.

4 Democratisch deficit valt wel mee

Dit nogal sombere beeld van de toestand van de Europese democratie behoeft naar onze mening op wezenlijke onderdelen correctie. Voor een juiste diagnose van het democratisch gehalte van de Europese Unie dient rekening gehouden te worden met de volgende punten:

1 Een gemaltraiteerd begrip

Eerst een algemeen punt: het democratiebegrip is zowel in 'Europa' als in de binnenlandse politiek danig aan inflatie onderhevig geraakt. De populariteit van het begrip kent geen grenzen. En daarbij gaat het niet alleen om de vele linkse en rechtse dictaturen die als democratische republiek of volksbeweging het aanzien van deze eeuw hebben bepaald, maar ook om de nogal populistische aanwending van het begrip in de westerse politieke cultuur.

In beginsel is de democratie een regeringsvorm waarbij de politieke macht door of namens het volk wordt uitgeoefend, en tegelijkertijd door of namens het volk aan banden wordt gelegd.²⁵

Dit beginsel is in alle EU-landen (om ons daar maar even toe te beperken) uitgewerkt door een mix van zowel primaire als secundaire rechten, waarborgen, procedures en instellingen in het staatsbestel op te nemen. De primaire elementen hebben betrekking op de beteugeling van de staatsmacht, en omvatten zowel een uitgebreid stelsel van individuele en collectieve grond- en vrijheidsrechten, als allerlei *checks and balances* tussen de verschillende staatsinstellingen, benevens een keur van juridische en politieke instrumenten tot controle van de regering. Daaronder periodieke algemene verkiezingen, beslissingen bij meerderheid onder

25) J.J.A. Thomassen, 'Democratie, problemen en spanningsvelden', in: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse Democratie*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, p.17.

garantie van de rechten van de minderheid, afzetbaarheid van de regering, wezenlijke zeggenschap over wetgeving en bestuur, en begrotingscontrole.

De secundaire bestanddelen in een democratie betreffen de procedures en mogelijkheden om door middel van deze primaire voorzieningen ook daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het overheidsbeleid. De verschillende voorzieningen zijn ten dele overlappend en complementair, maar de secundaire democratie (volksinvloed op het overheidsbeleid) kan niet functioneren zonder de primaire basis van grondrechten en controlerende bevoegdheden, en het zijn dan ook de primaire elementen die welhaast per definitie het kloppende hart vormen van de parlementaire democratie.

Kenmerkend voor de evolutie van de democratie in West-Europa is nu dat vooral na de Tweede Wereldoorlog de secundaire opvatting (democratie als beleidsbeïnvloeding) gaandeweg de primaire notie (democratie als machtscontrole) is gaan overvleugelen. Deze accentverschuiving valt goed te begrijpen. Naarmate immers in West-Europa de grondrechten vaster verankerd werden en door iedereen als volkomen vanzelfsprekende democratische verworvenheden werden gezien, verschoof het democratiebegrip richting beleidsbeïnvloeding, en werd het democratisch proces door politici steeds meer gepresenteerd als de mogelijkheid om fundamentele beleidskeuzen te maken. De enorme expansie van de middelen tot massacommunicatie en overheidspropaganda hebben dit proces op een noodlottige wijze versterkt.

Het is niet moeilijk in te zien dat deze accentuering tot bijzonder overspannen verwachtingen heeft geleid over de mogelijkheden van het democratisch proces. Want dezelfde West-Europese landen die op een heel behoorlijke (misschien wel: voorbeeldige) wijze de fundamentele rechten en vrijheden van hun burgerij wisten te garanderen, en ook de principes van de parlementaire democratie, waren tegelijkertijd ook onderdeel van een min of meer open wereldhuishouding, met daarbinnen een grote economische en maatschappelijke verwevenheid van de Europese landen onderling.

Er schuilt een paradox in het feit dat de parlementaire democratie uitgerekend tot bloei is gekomen in de bedding van de Europese nationale staten. Die staten zijn immers collectief ontstaan, als een statensysteem, in een omgeving die in belangrijke mate de trekken vertoonde van een 'wereldeconomie'.²⁶ Staten in West-Europa zijn vanaf het begin bijna per definitie gepenetreerd door ingrijpende internationale invloeden. Handels- en kapitaalsstromen, vluchtelingen en immigranten, culturele en technische veranderingen, maar ook de politieke druk van een naburige hegemoniale mogendheid bepalen vanouds de speelruimte van de nationale politiek, en tegelijkertijd ook de ruimte voor de democratische sturing van de samenleving. Vooral na de oorlog hebben de regionalisering en globalisering van handels- en kapitaalmarkten in West-Europa paal en perk gesteld aan

26) Koen Koch, *Staten en Statensystemen*, Leiden, DSWO-Press, 1993.

wezenlijke beleidsalternatieven in onze hoogontwikkelde, open samenlevingen, zoals premier Den Uyl dat jaren geleden al eens op klassieke wijze onder woorden bracht toen hij zijn keerpuntachtige ambities moest terugdraaien tot de ‘smalle marges van de democratie’.

2 Democratie en buitenlandse politiek: een moeizame relatie

Verder zijn in de wereld van de internationale politiek, en daartoe behoort ook de Europese Unie (ondanks al haar ‘binnenlandse’ trekjes) de toepassingsmogelijkheden van democratische procedures structureel beperkt. Het is formeel wel mogelijk de eigen internationaal opererende minister(s) ter verantwoording te roepen, maar het is bijna niet mogelijk om langs democratische weg ook de resultante van het beleid te bepalen. Daarbij zijn immers tal van andere internationale en transnationale actoren betrokken. Ieder volk controleert alleen het eigen staatsgezag, en de democratische volkswil van een land kan zich per definitie niet of nauwelijks doen gelden buiten de eigen staatsgrenzen. Dat heeft echter niets met enigerlei democratisch tekort te maken, maar met de gelede structuur van het internationale statensysteem. Ook de *regering* van een land, democratisch of ondemocratisch, stuit hier immers op een wezenlijke begrenzing van haar (formele) invloedsmogelijkheden.

De geopolitieke en -economische ligging van een land stelt eveneens onverbidde-lijke grenzen aan de speelruimte van zijn buitenlandse politiek, zeker als het een niet al te grote mogendheid betreft. Nationale economische en veiligheidsbelangen hebben een tamelijk constant karakter en worden door brede groeperingen in de samenleving gedragen. De programmatische verschillen tussen de grote politieke partijen, of tussen regering en oppositie, op hoofdlijnen van de buitenlandse politiek zijn van ouds niet erg groot. Trouwens ook in de binnenlandse politiek zijn de (ideologische) scheidslijnen aan het vervagen. Een en ander werkt tevens door in de Europese politiek. Echt veel te kiezen valt er dan ook inderdaad niet bij Europese verkiezingen.

Bovendien vereist succesrijk internationaal overleg de nodige bewegingsvrijheid voor de regering, met beleidsruimte om compromissen te sluiten, vertrouwelijkheid van de onderhandelingen, en een beperkte verplichting tot ruggespraak. Zonder deze op zichzelf wat minder democratisch ogende elementen is het nauwelijks mogelijk om internationale akkoorden te bereiken. Vanouds is in de statengemeenschap de buitenlandse politiek dus het prerogatief van de uitvoerende macht. Dat heeft niet alleen met tradities te maken, maar is ook een functionele noodzaak in een behoorlijk werkend internationaal systeem.

De EU heeft ondanks haar supranationale instellingen, en ondanks de directe werking van het Europese recht, toch in belangrijke mate eigenschappen behouden van een internationale statengemeenschap, met alle structurele (en dus moeilijk te

verhelpen) beperkingen van dien voor de aanwending van nationale parlementaire controle op de Europese besluitvorming, of bijvoorbeeld de toepassing van bepaalde regels voor de openbaarheid. Veel internationale en Europese agendapunten hebben weliswaar een ‘binnenlands’ aanzien gekregen, maar dat verandert niets aan hun internationale gedragscontext, die hen stempelt tot een belangentegenstelling of een conflictpunt tussen landen. De – nationale of internationale – structuur van een samenleving is bepalend voor de democratische speelruimte, niet de aard van de onderwerpen.

Onderhandelingen in de Europese Unie hebben, ondanks de institutionele ‘bemiddeling’ van Commissie en Raadssecretariaat, in hoge mate een interstatelijk karakter behouden op de verschillende politieke en ambtelijke niveau’s.

Het is van tweeën een: men probeert ofwel Europese regelgeving tot stand te brengen, en dat is onmogelijk indien alle vijftien vertegenwoordigers in de Raad in de volle schijnwerpers van de publiciteit een permanente of semi-permanente ruggespraak moeten voeren met hun parlementaire achterban, of men verkiest min of meer afzijdig te blijven van bepaalde vormen van Europese samenwerking, zoals in het Deense geval. Eppo Jansen, hoofd van het voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Den Haag, had het niet beter kunnen zeggen: ‘De in Denemarken gevolgde regel waarbij de minister wel aan een soort mandaat wordt gebonden, zou – indien ook door andere landen toegepast – trouwens onmiddellijk tot verlamming van de EU-besluitvorming.’²⁷ Het vaak bekritiseerde disfunctioneren van de Algemene Kamercommissie voor EU-zaken heeft dus ook niet te maken met onkundigheid of onwil van de desbetreffende kamerleden, maar met het frustrerende gegeven dat noch zij noch ook hun ministers een beslissende invloed hebben op de uitkomsten van het EU-beraad.

Kern van de democratische buitenlandse politiek is het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging in het externe beleid van de relevante bewindslieden (en de mogelijkheid hen af te zetten als dit vertrouwen beschaamd mocht zijn); niet of nauwelijks de mogelijkheid om het beleid zelf (dat wil zeggen de gang van zaken in de internationale of Europese politiek) te sturen of bij te sturen.²⁸

Verder leggen ook het internationale recht en de internationale moraal de nodige beperkingen op aan de ongebreidelde volksinvloed. Verdragen kun je natuurlijk volgens de voorgeschreven procedures wijzigen, maar er zijn ook – geschreven en ongeschreven – regels, op het gebied van de mensenrechten, vrede en veiligheid, wapenbeheersing, natuur- en milieubescherming, die niet of nauwelijks te ver-

27) Eppo Jansen, ‘Nieuw vertrouwen voor Europees Parlement: consequenties van een emotionele vergaderweek in Straatsburg’, *Internationale Spectator*, Jrg. 53 Nr.3 (maart 1999), p. 133.

28) Zie voor uitvoeriger: Philip Everts, *Laat dat maar aan ons over. Democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden, DSWO Press, 1996, p. 111-127. Een klassieke verhandeling op dit punt biedt: Hans D.Treviranus, *Aussenpolitik im demokratischen Rechtsstaat*, Tübingen, J.C.B.Mohr, 1966, p. 34-121.

anderen zijn, ook niet met de beste democratische wil van de wereld. Op bepaalde gebieden geldt het primaat van de internationale rechtsorde boven enigerlei democratisch recht om die orde te verstoren. Een stabiele vrede tussen twee staten mag bijvoorbeeld niet verbroken worden, ook niet indien de bevolkingen van beide staten dat in grote meerderheid en in alle vrijheid zouden wensen. Je zou kunnen zeggen: vrede is een hoger (moreel) belang dan democratie. Voor velen is dit de overweging om het Europese integratieproces nadrukkelijk 'onomkeerbaar' te maken. Helmut Kohl stelde: 'Die Politik der europäischen Einigung ist in Wirklichkeit eine Frage von Krieg und Frieden im 21. Jahrhundert.'²⁹ Daarbij past dus geen volksraadpleging die de nekslag toebrengt aan het Verdrag van Maastricht of aan de uitbreiding van de Europese Unie.

Overigens stelt een zich federaliserende internationale gemeenschap ook ingewikkelder eisen aan het democratische beginsel dat de meerderheid beslist (onder respectering van de rechten van de minderheid). Want wat telt het meest? Een kleine meerderheid van de Deense bevolking, of in het Oostenrijkse parlement, die een ontwerp-verdrag afstemt over bijvoorbeeld de uitbreiding van de Europese Unie, of de grote meerderheid van de bevolkingen in de kandidaat-lidstaten die om zwaarwegende redenen graag wensen toe te treden tot die Unie? De complicaties in de Europese democratie bestaan niet alleen uit dubbelgelaagde conflicten tussen uitvoerende en wetgevende instanties, maar niet het minst ook uit de belangentegenstellingen tussen verschillende segmenten van de Europese bevolking onderling.

3 Invloed op de Europese verdragen

Tegen het democratisch tekort pleit ook dat in weerwil van alle vermeende 'onstuitbaarheid' en 'onomkeerbaarheid' de oprichtingsverdragen van EG en EU, veelal na uitvoerige debatten, integraal onderworpen zijn geweest aan de goedkeuring van de nationale parlementen, in de meeste gevallen met zeer ruime 'kamerbrede' meerderheden. In sommige lidstaten werd deze instemming mede door middel van een referendum verkregen. Het mag dan niet of nauwelijks mogelijk zijn om grote hoeveelheden Brusselse ontwerp-richtlijnen via de nationale parlementen te controleren, dat ligt anders met de grote lijnen van de Europese integratie zoals die in de verdragen worden vastgelegd.

Via de Intergouvernementele Conferenties (IGCs) hebben de regeringen van de lidstaten, en indirect hun volksvertegenwoordigers, praktisch alle ongewenst geachte ontwikkelingen in de Europese integratie met een veto kunnen blokkeren. Tegelijkertijd boden deze regelmatig terugkerende verdragsherzieningen ook goede gelegenheden om te trachten allerlei nationale verlangens in de basisver-

29) Tijdens een rede uitgesproken in Leuven op 2 februari 1996.

dragen verankerd te krijgen. De grondslagen van EG en EU, hun bevoegdheden en instellingen, de pijlerstructuur etc. zijn alle geheel met parlementaire voorkennis in de lidstaten tot stand gekomen. Dat dit geen formaliteit is of was mag blijken uit het feit dat de bevolkingen van sommige West-Europese landen in alle soevereiniteit besloten hebben om niet mee te doen met de EU (zoals Noorwegen), of met bepaalde (soms wezenlijke) onderdelen van het integratieproces, zoals in het Britse of Deense geval. Zo dwong een meerderheid in het Lagerhuis de Britse regering tot een opt-out inzake de EMU (en een volksraadpleging zal daarover in de toekomst uitsluitel moeten geven); een referendum dwong de Deense regering tot dezelfde buitenspel-positie, terwijl landen als Oostenrijk, Ierland, en Zweden zich met parlementaire instemming afzijdig houden van de militaire samenwerking in EU-WEU-verband. De opvatting van Weiler dat de Europese burgerij geen gelegenheid heeft tot het verwerpen van 'European governance' is dus bezijden de waarheid. Zoiets gebeurt alleen niet noodzakelijkerwijs via verkiezingen.

Op tal van plaatsen in de Europese verdragen en bijhorende protocollen hebben lidstaten, vaak onder binnenlandse druk, een voorbehoud gemaakt, of een uitzonderingspositie bedongen. Pressiegroepen en politieke partijen zijn aan de vooravond van 'Amsterdam' ruimschoots in de gelegenheid gesteld ideeën aan te dragen voor de gewenste verdragsherzieningen.³⁰ Zo heeft bijvoorbeeld de Britse dierenbescherming het voor elkaar gekregen dat er in het Verdrag van Amsterdam een Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren is opgenomen (een niet onbelangrijke rechtsgrondslag voor bijvoorbeeld maatregelen tegen de bio-industrie). En de Spaanse vrouwenbeweging heeft door actief lobbywerk met succes Artikel 119 EG (gelijke kansen en gelijke behandeling) weten aan te scherpen.

Een en ander geldt ook voor Nederland, alleen bij ons is door pressie- of actiegroepen weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de onderhandelingen over de Verdragen van Maastricht of Amsterdam te beïnvloeden.³¹

De parlementaire bemoeienis is wel zorgvuldig verlopen. Een brede meerderheid in de Tweede Kamer heeft zich aan de vooravond van Maastricht uitgesproken positief uitgelaten over de EMU. De mening van Bart Tromp dat het besluit tot de EMU 'werd genomen zonder dat de staatsburgers en volksvertegenwoordigingen in de lidstaten van de Europese Gemeenschap daarin gekend waren' is nergens op gebaseerd.³² In het Verdrag van Amsterdam zijn tientallen punten opgenomen die door de Nederlandse regering tevoren in een reeks nota's aan de

-
- 30) Sonia Mazey, Jaemy Richardson, 'Agenda Setting, Lobbying and the 1996 IGC', in: Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, London/Washington, Pinter, 1997, p. 226-244.
- 31) Vgl. J.Q.Th. Rood, S. Rozemond, *EG-verdragen in revisie*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1990.
- 32) Bart Tromp in *Het Parool*, 24 maart 1999.

Kamer waren voorgelegd.³³ Net zoals in andere lidstaten hadden ook bij ons binnenlandse pressiegroepen tijdig druk kunnen uitoefenen op regering en Parlement om te trachten bepaalde wensen gerealiseerd te krijgen. De roep achteraf om een referendum over het Verdrag van Amsterdam zou dan wat minder gratuit zijn geweest. Het is voor een juiste diagnose van de Europese democratische mankementen wel zaak een onderscheid te maken tussen democratisch tekort en democratische luiheid. Dit punt verdient aandacht omdat de volgende IGC alweer voor de deur staat, met – voor zover de herzieningsagenda dat toestaat – alle mogelijkheden van dien tot publieke beïnvloeding van de koers van de Europese integratie.

Dat het Europese integratieproces moeilijk vergeleken kan worden met een ‘voortdenderende trein’ blijkt in het bijzonder ook uit het tempo waarmee de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking vorm krijgt. In 1950 werd voor het eerst geprobeerd een Europese Defensiegemeenschap op te richten. Nu, bijna een halve eeuw later, is dat proces, ondanks herhaalde nieuwe pogingen en eindeloos diplomatiek gepalaver, nog steeds niet veel verder gevorderd dan enige intergouvernementele samenwerking in de WEU (dus buiten het eigenlijke EU-kader), en de fraaie bewoordingen in het defensie-rapport dat begin juni 1999 door het Duitse voorzitterschap in Keulen werd gepresenteerd. Men kan toch bezwaarlijk volhouden dat op het kerngebied van de Europese politieke en militaire integratie sprake is van een ‘onstuitbaar’ proces.

4 Uitbreiding bevoegdheden Europees Parlement

Dit alles neemt niet weg dat bij gebrek aan nationale controlemogelijkheden voor de grote stroom Europese regels, een adequate compensatie op Europees niveau vereist is. Maar ook wat dat aangaat is het beeld minder somber dan vaak wordt gesuggereerd. Het Verdrag van Maastricht verschaftte in de vorm van de medebeslissingsprocedure reeds een belangrijke medewetgevende competentie voor het Europees Parlement op de meeste terreinen van de interne markt, en in het Verdrag van Amsterdam zijn deze bevoegdheden verder uitgebreid. De samenwerkingsprocedure is nu grotendeels afgeschaft. Op flankerende beleidsterreinen als vervoer, sociale zaken, milieu, ontwikkelingssamenwerking, werkgelegenheid, volksgezondheid, en fraudebestrijding heeft het Europees Parlement nu ook medebeslissingsrecht verkregen. Krachtens het Verdrag van Amsterdam moet het Europees Parlement voortaan tevens de benoeming van de Voorzitter van de Europese Commissie goedkeuren. Tot nu toe werd het hierover slechts geraad-

33) Zie mijn bijdrage ‘Het Nederlandse EU-voorzitterschap en het Verdrag van Amsterdam: enkele impressies’, in: Bert Bomert, Herman de Lange (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1997*, Nijmegen, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, 1997, p. 121-135.

pleegd. De versterkte positie van het Europees Parlement tegenover de Commissie was in september 1999 goed zichtbaar bij de hoorzittingen in Brussel.

Een en ander kan ongetwijfeld nog beter worden geregeld. De beperkte greep van het Europees Parlement op de (overigens verplichte) landbouwwitgaven ontmoet terecht kritiek. Zijn bescheiden rol in de Tweede en Derde Pijler is echter minder verontrustend, gelet op het overwegend intergouvernementele karakter van de Europese samenwerking op de desbetreffende gebieden.

De kiezers liggen er overigens niet wakker van. Er zijn in elk geval geen aanwijzingen dat zij bij de Europese stembus wegblijven vanwege enigerlei gebrek aan bevoegdheden van het Europees Parlement. Uit het hierboven reeds geciteerde onderzoek van het Europees Universitair Instituut in Florence blijkt dat: 'turnout is *precisely* [mijn cursivering – A.P.] the same whether the elector attributes a very low or a very high degree of power to the Parliament or any degree of power in between'.³⁴

Wij gaan hier verder voorbij aan het argument van Van Schendelen dat het Europees Parlement ook redelijk functioneert als een 'forum' of een 'arena' voor uiteenlopende maatschappelijke en politieke belangengroeperingen. Dit argument is op zichzelf misschien wel juist (het is overigens ook aanvechtbaar), maar verliest uit het oog dat de democratische controle in een politiek systeem vooral ook formeel moet kloppen. Omgevingsfactoren als een levendig debat, een actieve rol van pressiegroepen, en een nauwe betrokkenheid van de media in een stelsel van 'polyarchie' zijn op zichzelf niet voldoende.³⁵

Tenslotte dient niet vergeten te worden dat de Europese burger zich op verschillende nationale en internationale niveau's verzekerd mag weten van een uitgebreid pakket grondrechten. Hoewel de primaire grond- en mensenrechten als zodanig niet opgenomen zijn in de Europese basisverdragen (anders dan diverse bepalingen inzake het zogeheten Europees burgerschap), hebben achtereenvolgende arresten van het Europese Hof van Justitie er niettemin voor gezorgd dat ze een integraal onderdeel vormen van de communautaire rechtsorde. Door de combinatie met andere Europese verdragen (zoals het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens), is de verankering van deze rechten in het EU-gebied waarschijnlijk beter geregeld dan waar ook ter wereld.

34) Blondel, Sinnott, Svensson, *a.w.*, p.131-3.

35) Vgl. Sam Rozemond, *Legitimiteit van besluitvorming in de Europese Gemeenschap*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1993, p.25.

5 Beperkte Europese heerschappij

Er is nog een belangrijke reden waarom het fameuze democratisch tekort in het kader van de EU gerelativeerd dient te worden. Die schuilt in de omstandigheid dat de politieke macht en invloed van de Europese instellingen, zeker in vergelijking tot die van de nationale staat, niet erg groot is, minder groot in elk geval dan vaak beweerd, gedacht, of gevreesd wordt.³⁶

De macht die aan ‘Brussel’ wordt toegedicht neemt soms mythische proporties aan.³⁷ Britse eurosceptici beschouwen de Europese Unie bij voorkeur als een vanuit Berlijn gedirigeerde superstaat. Enkele eurofoben in het Lagerhuis hebben in dit verband openlijk een vergelijking getrokken met Hitler-Duitsland.³⁸ De Franse Gaullist en euroscepticus Philippe Séguin noemde de Europese gedachte onlangs in *Le Monde* de laatst overgebleven totalitaire utopie van de twintigste eeuw.

Gelukkig zijn Nederlanders wat nuchterder, maar ook bij ons bestaat bij menigeen een beeld van ‘Brussel’ als een Byzantijns complex van raden en comités, dat door middel van een stortvloed van regels een beslissende greep heeft gekregen op de nationale samenleving. Dat beeld klopt niet. De EU heeft weliswaar formele bevoegdheden op een breed scala van beleidsterreinen, maar in materiële en politieke zin hebben veel Europese regels slechts een beperkte reikwijdte, zeker in de gewaarwording van de burgerij.

-
- 36) Dit punt is ook naar voren gebracht door Helen Wallace in haar Daalder-lezing voor de Leidse Universiteit op 13 maart 1999. Helen Wallace, *The Domestication of Europe: Contrasting Experiences of EU Membership and Non-Membership*, Universiteit Leiden, 1999.
- 37) Enkele van de navolgende passages zijn mede gebaseerd op een artikel van mijn hand in *NRC Handelsblad*, 8 juni 1999.
- 38) Hugo Young, *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, London, Macmillan, 1998, p. 375-411.

1 Een Brussels machtscentrum?

De werkingssfeer van de Europese Unie strekt zich ogenschijnlijk uit tot praktisch alle terreinen van het economisch leven, en raakt ook tal van maatschappelijke en bestuurlijke sectoren. Ze omvat het brede wetgevingsterrein van de interne markt (met alle daaraan inherente sectoren als de douane-unie, de staatssteun, mededingingsbeleid, fiscaliteit e.d.), en strekt zich tevens uit tot gemeenschappelijke beleidsvormen op gebieden variërend van landbouw, visserij, vervoer, milieu, 'Trans-Europese netwerken', regionale steunverlening, en sociaal beleid, tot consumentenbescherming, volksgezondheid, energie, wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, en cultuur. De EMU voegt hier een belangrijke monetaire component aan toe. Bovendien voert de EU een gemeenschappelijke handelspolitiek, terwijl in de Tweede en Derde Pijler zowel de externe Europese veiligheid als de interne gecoördineerd wordt. Er is praktisch geen onderwerp van enig economisch of maatschappelijk belang waar de EU zich niet mee bemoeit. De Europese Unie heeft een beslissende greep gekregen op de nationale samenleving, zo lijkt het wel.

Maar zo is het niet helemaal. Het overgrote deel van de Europese regelgeving bestaat uit nogal technische voorschriften op enkele specifieke gebieden (hoofdzakelijk de landbouw, de douane-unie en interne markt, en het milieu). Ze zijn wel belangrijk voor de betrokken sectoren, maar de meeste burgers worden er niet rechtstreeks door geraakt (ondanks de 'directe werking' van het Europese recht). Europese voorschriften wijken door de bank genomen trouwens weinig af van allerlei nationale normen. Uiteraard hangt dit mede samen met de omstandigheid dat de lidstaten zelf de nodige inbreng hebben bij de totstandkoming van die Europese regels.

Dat geldt ook voor de EMU. De convergentiecriteria en de voorschriften van het monetaire stabiliteitspact hebben nogal wat implicaties voor ons overheidsbeleid, maar tegelijkertijd vormen ze, zeker in Nederland, veeleer een bekrachtiging van reeds langer bestaande nationale aspiraties, dan een wezensvreemd Europees regime.

Daar komt nog bij dat de Europese richtlijnen via nationale wetten en besluiten worden ingevoerd, en dus in de waarneming van de burgers al gauw hun Europese oorsprong verliezen. Ook de besteding van, en controle op, Europese subsidies worden in belangrijke mate overgelaten aan nationale of lokale uitvoeringsinstanties.

Hoe beperkt de politieke reikwijdte is van werkelijk Europees beleid blijkt goed uit een vergelijking tussen de omvang van de Europese begroting en die van de lidstaten gezamenlijk. De totale uitgaven van de Europese Unie beliepen in 1998 ongeveer 200 miljard gulden (waarvan 100 miljard verplichte landbouwuutgaven). De vijftien lidstaten zelf hadden in dat jaar samen rond 5000 (vijf duizend) miljard gulden te besteden. In financieel opzicht hebben de lidstaten, in verhouding tot 'Brussel' niet veel aan beleidsruimte verloren.

2 Het belang van nationale kerntaken

Op voor de burger gevoelige gebieden als de sociale zekerheid, het onderwijs, de medische zorg, de volkshuisvesting, de infrastructuur, of de ruimtelijke ordening, heeft de Europese Unie nauwelijks zeggenschap. Cruciale beslissingen over de filebestrijding, de aanleg van de Betuwelijn, de uitbreiding van Schiphol, de aanleg van een tweede luchthaven, de bouw van 735.000 vinex-woningen, de hoeveelheid ‘blauw’ op straat, bezuinigingen in de bejaardenzorg, of over de euthanasie worden praktisch geheel autonoom in en door Den Haag genomen, en zo wordt dat – terecht – ook door de burgers geapprecieerd. De landbouwsector vormt inderdaad een uitzondering. Negentig procent van de regels op dit gebied worden in Brussel vastgesteld. Maar ook hier dienen hoofd- en bijzaken uit elkaar te worden gehouden. De gewoonte bijvoorbeeld om op ons grondgebied tientallen miljoenen varkens en kippen onder uiterst benarde omstandigheden vet te mesten, is voor 100% Hollandse traditie, en wordt als zodanig op geen enkele wijze door ‘Europa’ verordonneerd. Dat Nederland zou zijn geëvolueerd tot een semi-soevereine staat is in de juridische zin wel juist, maar niet in de staatkundige zin.

In dit verband dient ook niet vergeten te worden dat ondanks de gestage expansie van de Europese bevoegdheden, de EU als zodanig nauwelijks handelingen verricht op de klassieke gebieden van de staatsmacht, zoals de belastingheffing, de militaire gezagsuitoefening (met inbegrip van de dienstplicht), de politie, en het gevangeniswezen. Juist door deze kerntaken heeft de nationale staat in de loop der geschiedenis legitimiteit verworven. Als Europese ambtenaren beslissingen zouden mogen nemen over het sluiten van coffeeshops of het invoeren van rekeningrijden, zouden klachten over gebrek aan legitimiteit (en het gezeur over de reisdeclaraties) vanzelf verstommen. Die klachten hoor je overigens ook niet van bedrijven die getroffen worden door een fusieverbod van de Europese Commissie (zoals pas nog de KLM), of door een uitspraak van het Hof van Justitie. De Commissie, het Hof, of de Europese Centrale Bank worden wel degelijk als gezaghebbende instanties aanvaard door die sectoren van de samenleving (vooral boeren, bestuurders, banken en bedrijven) welke daarmee in aanraking komen. Maar voor de meeste individuele kiezers werkt dit gezag slechts heel indirect en op een afstand, en wekt ook – logischerwijs – geen gevoelens van Europese loyaliteit of burgerzin op. Net zomin als de uitspraken van bijvoorbeeld het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat doen. De legitimiteit van de Europese instellingen, dat wil zeggen de acceptatie ervan als gezaghebbende instanties door het publiek, is nogal selectief en partieel. Of de invoering van de euro daar verandering in zal brengen is niet zeker. De start van de derde fase van de EMU in januari 1999, toch een formidabel moment in de Europese eenwording, heeft geen zichtbaar-positieve effecten gehad op het Europese kiezersgedrag in juni.

Gijs de Vries heeft een paar jaar geleden (als europarlementariër) een poging gedaan om wat hij noemde de ‘kerntaken’ van en voor de Europese Unie af te

bakenen. Die liggen volgens hem op drie gebieden: de economie, de externe veiligheid en interne veiligheid, en de grondrechten.³⁹ Indien de Europese Unie op deze gebieden een effectief beleid zou voeren, raakt de burger vanzelf meer betrokken bij de Europese politiek, zo denkt De Vries (en met hem vele andere Europarlementariërs, ook tijdens de jongste verkiezingscampagne).

Hier dreigt een misverstand. De Europese Unie heeft inderdaad wezenlijke bevoegdheden op economisch en aanpalend gebied, maar dat geldt allerm minst voor de twee veiligheidstaken die De Vries noemt, en voor de handhaving van de grondrechten. De Europese militaire rol is minimaal, zoals we reeds gezien hebben, en op het gebied van de grondrechten speelt de EU hooguit een aanvullende rol.

Ook de justitiële en politieke samenwerking tussen de EU-lidstaten kan onmogelijk tot een EU-kerntaak gerekend worden, althans niet in enigerlei verhouding tot de nationale inspanningen op dit terrein.

In de lidstaten van de Europese Unie waken tezamen honderdduizenden politieagenten over de openbare orde en veiligheid. In Nederland zijn dat er ongeveer 45.000.⁴⁰ Bij de Europese Politiedienst (Europol) in Den Haag werken er nog geen 200. Deze laatste hebben ongetwijfeld een onmisbare taak bij de bestrijding van de internationaal georganiseerde misdaad en de drugshandel. Voor de veiligheid van de Nederlandse onderdanen is het echter veel essentiëler dat de nationale middelen effectief worden ingezet ter bestrijding van de dagelijkse criminaliteit (inbraak, vandalisme, verkeersovertradingen, drugs- en alcoholmisbruik, zedendelicten, 'zinloos geweld' etc.) dan te wachten op invulling van de prachtige Europese 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' die in het Verdrag van Amsterdam is gecreëerd. Het begrip 'EU-kerntaak' is niet erg verhelderend indien de desbetreffende werkzaamheden in de kern door de (sub)nationale overheden ter hand worden genomen, ook in de afzienbare toekomst. De burgers lijken dat beter aan te voelen dan sommige Europarlementariërs. Vandaar dat zij dus ook niet voor hun 'veiligheid' naar de stembus gaan, althans niet naar de Europese.

In de beeldvorming over de macht van 'Europa' wordt verder onvoldoende onderscheid gemaakt tussen allerlei internationale krachten die op Nederland inwerken, en de invloed van de Europese Unie als zodanig. Veel veranderingen die zich de afgelopen decennia in de Nederlandse samenleving hebben voltrokken zijn het gevolg van technische vooruitgang, modernisering, en welvaartsgroei, en hebben zich in praktisch dezelfde mate ook voorgedaan in landen als Noorwegen of Zwitserland, die geen lid van de EU zijn. Ook de 'regimes' van andere internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldhandelsorganisatie, de NAVO of,

39) Gijs de Vries, 'Europese Unie moet kerntaken afbakenen', *Internationale Spectator*, Jrg.49 Nr.4 (april 1995).

40) Volgens recente gegevens van Minister van Binnenlandse Zaken Peper. *NRC Handelsblad*, 24 augustus 1999.

dichter bij huis, de Benelux werken (tamelijk onzichtbaar) door in de Nederlandse samenleving. Stel dat Nederland indertijd niet was toegetreden tot de Europese Gemeenschap, maar laat ons zeggen tot de Europese Vrijhandelsassociatie, zou onze samenleving er dan wezenlijk anders hebben uitgezien dan nu het geval is? Voor een goed begrip van de Europese Unie is het zaak een onderscheid te maken tussen haar grote historische betekenis, haar substantiële bijdrage aan stabiliteit en welvaart op het oude continent, en haar dagelijkse 'impact' op staat en samenleving.

3 Misplaatste Europese pretenties

De invloed van de Europese Unie op de Nederlandse samenleving wordt dus overschat, althans in de politiek-materiële zin. (Daarbij bevinden de eurosceptici zich overigens in hetzelfde kamp als de Europese instellingen zelf.) Dat kiezers slechts een matige belangstelling hebben voor de wetgevende arbeid in Brussel en Straatsburg is op zichzelf best begrijpelijk, evenals een betrekkelijk lage opkomst bij Europese verkiezingen. De hardnekkige en nogal prijzige pogingen van de Europese instellingen om de 'burgers dichter bij het Europese bestuur' te brengen berusten op een misverstand. Burgers hoeven namelijk niet zo nodig dichtbij hun bestuurders te verkeren, zeker niet in het Europese geval. De burgerij heeft geen last van enigerlei democratisch tekort, maar van het feit dat de EU en haar instellingen zich trachten te tooien met de veren van een volwaardige rechtsstaat (zoals verkiezingen voor het Europees Parlement, een Europees burgerschap, Europese politieke partijen, en straks wellicht ook nog een heuse Europese grondwet), zonder over de botten en het vlees van zo'n staat te beschikken.

Niet onbegrijpelijk dat er dan fricties optreden in de relatie tussen burgers en Europees bestuur, zij het dan om precies de tegenoverstelde redenen als de adepten van het democratisch deficit aanvoeren. Rechtstreekse verkiezingen, ondersteund door intensieve voorlichtings- en verkiezingscampagnes, voor organen die nauwelijks rechtstreeks gezag uitoefenen werken delegitimerend, en pakken averechts uit voor de Europese burgerzin. De pleitbezorgers ervan hoopten indertijd dat door deze methode de legitimiteit van dit orgaan zou verbeteren, evenals zijn machtspositie tegenover Raad en Commissie.⁴¹ Deze hoop is slechts ten dele bewaarheid. De controlerende en mede-wetgevende bevoegdheden van het Europese Parlement zijn wel versterkt zoals we gezien hebben, en dit waarschijnlijk mede vanwege het rechtstreekse kiezersmandaat (dat als een machtsmiddel werd gebruikt tegenover de Raad), maar met de legitimiteit van de Europese volksvertegenwoordiging is het nog steeds droevig gesteld. Haar populariteit zou

41) Met name de huidige Amsterdamse burgemeester Schelto Patijn was deze mening toegedaan in zijn dissertatie *Het Europees Parlement: de strijd om zijn bevoegdheden*, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1973.

waarschijnlijk groter zijn geweest indien het getrapte systeem van voor 1979 zou zijn aangehouden.

Iets dergelijks geldt ook voor de andere 'nationale' attributen die de EU zich graag toe eigent. Vooral de nogal kunstmatige introductie van het burgerschap van de Unie heeft irritatie gewekt, omdat dat burgerschap nauwelijks iets toevoegt aan het brede scala van rechten en vrijheden dat ingezetenen van de EU-lidstaten ook reeds krachtens allerlei nationale (grond)wetten en internationale verdragen toekomt. De 'burger van de Unie' geniet weliswaar een wat grotere vrijheid om in de EU te reizen en te verblijven, of om bepaalde kiesrechten uit te oefenen, dan de niet-EU ingezetene, maar de verschillen zijn betrekkelijk. Het is waarschijnlijk niet helemaal toevallig dat het 'burgerschap van de Unie', zoals dat met enige fanfare werd ingesteld bij het Verdrag van Maastricht (Art.8), in Amsterdam is afgezwakt door de toevoeging (Art.17.1): 'Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan'.

Een 'Europese grondwet' is een ander attribuut van de nationale staat waarmee sommigen ook graag de EU zouden willen optuigen. De Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, heeft begin 1999 als EU-voorzitter een pleidooi in het Europees Parlement geleverd voor een dergelijke grondwet, compleet met alle mogelijke constitutionele elementen. Fischer zag daarbij over het hoofd dat deze elementen in alle EU-lidstaten in deze of gene (ongeschreven) vorm al hoog en breed geïnstalleerd zijn, tot volle tevredenheid van de Franse, Britse, en Nederlandse burgers. In het Europees Parlement werden zijn woorden met (beleefd?) applaus ontvangen, maar wat het Duitse volk ervan vond is niet helemaal duidelijk. Zeker is wel dat de politieke partij die Fischer aanvoert (De Groenen) bij de jongste verkiezingen voor het Europees Parlement een opmerkelijke zware nederlaag leed. Opmerkelijk omdat de andere Groene partijen in Europa het juist wel goed deden. De klap voor de Duitse Groenen zal ongetwijfeld iets te maken hebben met de Fischers opstelling in de Kosovo-oorlog (zo zullen de aanhangers van de *second order*-hypothese ons voorhouden), maar kan tegelijkertijd toch moeilijk uitgelegd worden als een teken van enthousiasme voor dit nieuwe Europese project.

Bij een eerdere gelegenheid hebben wij sommige van de hierboven gesignaleerde problemen aangeduid met de term 'democratisch overschot', ruwweg te omschrijven als door overheidsinstanties gecreëerde publieke invloedskanalen tegen de kennelijke en kenbaar gemaakte behoefte van de bevolking in.⁴² Een misschien wat

42) In *Kanonnen en boter. Beschouwingen over oorlog en integratie in Europa*, Amsterdam, Jan Mets, 1996, p.148-54. Overigens was ik bij deze gelegenheid nog onwetend van het feit dat de term ook elders gebruikt is. Zie: Sophie Meunier-Aitsahalia, George Ross, 'Democratic Deficit or Democratic Surplus: A Reply to Andrew Moravcsik's Comments on the French Referendum', *French Politics and Society*, Vol.11, Winter 1993, p.57-69.

controversieel maar toch niet geheel uit de lucht gegrepen begrip. In de samenleving zijn regelmatig tekenen van een dergelijk surplus zichtbaar.

Een aardig voorbeeld biedt de geschiedenis van de Universiteitsraad. Dit orgaan was in 1972 bij de Wet Universitaire Bestuurshervorming opgericht als hoeksteen van de universitaire democratie. Het werd jaarlijkse rechtstreeks verkozen door de leden van de universitaire gemeenschap, en had reële bevoegdheden op onder meer budgettair gebied. Het probleem was alleen dat de belangrijkste deelpopulatie van het universitaire personeel, de wetenschappelijke staf, minimale belangstelling voor dit orgaan had, omdat de besluiten ervan nauwelijks invloed hadden op hun wetenschappelijke arbeid of hun rechtspositie. Ook onder studenten was er trouwens weinig interesse. Gevolg was dat de opkomst bij de jaarlijkse verkiezingen voor de universiteitsraden bedroevend laag was, nog lager dan die voor het Europees Parlement. De regering (Paars-II) heeft daarom besloten de Universiteitsraad af te schaffen. In de nieuwe wet op het universitaire bestuur uit 1997 heeft dit orgaan plaatsgemaakt voor een soort ondernemingsraad met aanmerkelijk minder bevoegdheden. Zo is langs democratische weg keurig netjes een democratisch overschot weggewerkt, geheel overeenkomstig de wil van een grote meerderheid onder de universitaire bevolking. Moet het met Europa ook die kant uit?

6 Wat te doen?

Voorafgaand aan de vraag op welke wijze de storingen in de Europese democratie kunnen worden verholpen is eerst een korte bezinning nodig op de vraag: waarom moest men in de jaren '70 zo nodig rechtstreekse verkiezingen organiseren voor het Europees Parlement? Waarom wordt sinds jaar en dag gehamerd op de instelling van een Europees burgerschap? Hoe komt het toch dat de Europese instellingen een permanente zucht naar legitimiteit en populariteit aan de dag leggen?

Dat komt omdat het ideaal van de Europese samenwerking is gemodelleerd naar het voorbeeld van de nationale democratische rechtsstaat. Net zoals de moderne luchtvaart zich bedient van de terminologie uit de scheepvaart, zo heeft de Europese Unie zich – paradoxaal genoeg – opgetuigd met de democratische ambities en attributen van haar grote historische tegenhanger: de nationale staat. De legitimiteitsproblemen waarin de Europese Unie verzeild is geraakt zijn niet ontstaan doordat zij federale ambities koestert, maar uitgesproken 'nationale'.

In historisch opzicht is dit nationaal-democratische idealisme wel begrijpelijk. De twee verwoestende wereldoorlogen en de holocaust leidden niet alleen tot een dringende behoefte aan internationale samenwerking in Europa, maar ook tot de ambitie om die samenwerking te grondvesten op een zo stevig mogelijk fundament van democratische rechten en vrijheden. En die hadden sinds de Franse revolutie hoofdzakelijk vorm gekregen in het kader van de nationale staat.

De Europese Gemeenschappen werden van meet af aan uitgerust met allerlei 'assemblees' om de democratische legitimiteit van het integratieproces te waarborgen. In het Europees Parlement werd een aanhoudende strijd gevoerd voor meer bevoegdheden, en voor een rechtstreeks kiezersmandaat. Ook het voortdurende streven naar een voor alle lidstaten 'eenvormige' procedure bij de Europese verkiezingen (Art.191 EG, ex-art.138a) past bij de nationaal-democratische ambities van de Europese Unie.⁴³

43) Zie voor een goed overzicht: Andrew Duff, *Electoral Reform of the European Parliament*, London, The Federal Trust for the European Movement, 1996.

Maar in functioneel opzicht schieten sommige van deze democratische ambities hun doel voorbij. Democratische arrangementen (partijen, bewegingen, rechten, invloed, verkiezingen) zijn alleen zinvol wanneer zij zijn afgestemd op de feitelijke gezags- en machtsuitoefening in een politiek systeem. De democratie mag best van bovenaf worden georganiseerd (dat is in het verleden ook doorgaans het geval geweest), maar ze moet uiteindelijk wel aansluiten bij de politieke belangen en behoeften van de burgerij.

In de Europese geschiedenis moesten democratische rechten door middel van volks- en partijbewegingen, barricades en revoluties moeizaam worden bevochten op het autocratische (vorsten)gezag: *no taxation without representation*. In de Europese Unie lijkt zich een omgekeerd proces te voltrekken. Daar wordt van hogerhand met veel misbaar gewerkt aan de organisatie van de volksinvloed, terwijl het Europese gezag het zelf laat afweten. Zo is in de Europese Unie de wat luxueuze situatie gegroeid van een redelijke *representation* van de Europese bevolking (door zowel het Europees Parlement als de Raad, en trouwens ook door organen als het Economisch-Sociaal Comité en het Comité van de Regio's) zonder werkelijke *taxation*.

Welke beeldspraak men ook gebruikt, duidelijk moge zijn dat de hier gesignaleerde storingen in de Europese politiek niet moeten worden toegeschreven aan het falende inzicht van de burgers of aan hun tekortschietend democratisch elan, maar aan de wijze waarop het Europese gezag zich legitimeert en presenteert. Het heeft dan ook weinig zin om uit alle macht te proberen die burgers een hoogst onduidelijk 'Europees bewustzijn' (Art.191 EG) aan te meten, of om met veel kunst- en vliegwerk hun politieke betrokkenheid te vergroten.⁴⁴ Het rechtstreekse appèl in veel Europees voorlichtingsmateriaal ('Europa laat je niet los'; 'Jij en Europa' etc.) werkt waarschijnlijk contraproductief, evenals de gedachte dat politieke belangstelling voor de Europese Unie kan worden opgewekt door kandidaat-Euoparlementariërs mee te laten doen aan (dure) tv-spelletjes. Ook diverse remedies die zijn voorgesteld om de verstoorde relatie tussen Nederlandse burger en zijn Europese bestuur te herstellen, gaan uit van verkeerde premissen. Een paar voorbeelden.

Allereerst hebben sommige personen, waaronder recentelijk oud-Eurocommissaris Hans van den Broek, geopperd om in Nederland de stemplicht weer in te voeren. Zij stellen dat het uitbrengen van een stem niet alleen een recht is, maar ook als een plicht moet worden beschouwd, wenselijk voor de vervulling van een correct staatsburgerschap, en noodzakelijk voor het functioneren van de (Europese) democratie.

Op zichzelf is deze opvatting best verdedigbaar. Zij verhult echter het cruciale gegeven dat honderdduizenden Nederlandse staatsburgers *zonder op-*

44) Jan Werts, 'De publieke opinie kan dit Europa niet volgen', *Internationale Spectator*, Jrg. 50 Nr. 9 (September 1996), p. 441-447.

komstplicht wel gaan stemmen bij Tweede-Kamerverkiezingen, maar – tamelijk welbewust naar het schijnt – niet komen opdagen bij de Europese stembusgang. De herinvoering van de algemene opkomstplicht in Nederland zal dan waarschijnlijk ook slechts tot gevolg hebben dat veel burgers bewust een blanco of een ongeldige stem gaan uitbrengen bij de Europese kiesrondes.

Ook de recente suggestie van de Amsterdamse burgemeester Schelto Patijn om de Europese verkiezingen te combineren met bijvoorbeeld de provinciale (teneinde de burgerij niet met al te veel campagnes te vermoeien) heeft waarschijnlijk een soortgelijk effect.⁴⁵ Overigens is dit voorstel opmerkelijk omdat het afkomstig is van diegene die zich een kwart eeuw geleden als lid van het Europees Parlement bij uitstek sterk heeft gemaakt voor de rechtstreekse verkiezingen. Als zelfs de opsteller van het Patijn-rapport uit 1974 op zijn schreden terugkeert, dan heeft de gewone niet-stemmer toch ook wel enig recht van spreken.

Kiesrechthervorming is dus een lapmiddel ter bevordering van de publieke betrokkenheid bij de Europese zaak. En wanneer men toch met alle geweld langs deze weg hervormingen wil doorvoeren, kan men beter proberen het eenvormigheidsvoorschrift uit Art.191 (voorheen Art.138) van het EG-verdrag te veranderen.

Het streven naar uniforme kiesprocedures in alle lidstaten (bij Europese verkiezingen) behoort, gelijk reeds vermeld, tot de canon van het Europese eenheidsideaal, maar gezien de wisselende ervaringen met de Europese verkiezingen in de verschillende lidstaten, valt wellicht te overwegen dit streven te beëindigen. In bepaalde lidstaten (Italië, Duitsland, Spanje) blijken de desbetreffende verkiezingen nog redelijk aan te slaan; in sommige (België, Luxemburg, Griekenland) bestaat een opkomstplicht, terwijl in landen als het Verenigd Koninkrijk en Nederland het systeem duidelijk niet werkt. Waarom dan toch blijven streven naar eenvormigheid? De grote besluiten over de Europese integratie, zoals vervat in de verdragen, worden in de lidstaten op verschillende wijzen genomen, overeenkomstig nationale constitutionele procedures, al dan niet na een volksraadpleging. Waarom zouden de bevolkingen van de lidstaten dan ook niet volgens eigen voorkeur en en systemen hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement mogen aanwijzen? Zou het voorschrift van de *directe* verkiezingen niet optioneel kunnen worden gemaakt? Dat kan mooi bij de volgende IGC geregeld worden.

Ook het voorstel van de Leidse politicoloog Ruud Koole om in de Europese politiek nadrukkelijker vraagstukken te politiseren, doet geforceerd aan.⁴⁶ Indien

45) Schelto Patijn, 'Stemmen voor Staten en Europa moet simultaan', *NRC Handelsblad*, 13 juli 1999.

46) Ruud Koole, 'De tweede "grote wending". Een Europese scheidslijn in Nederland?', in: Mark Bovens, Huib Pellikaan, Margot Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Meppel, Boom Uitgevers, 1998, p.72-74.

er in een zeer open en hoogontwikkelde samenleving als de Nederlandse belangenstellingen en conflicten zijn, dan komen die vanzelf wel naar boven, en dan ontstaat in Nederland ook vanzelf een echt 'Europees' debat. Dat debat is namelijk afwezig omdat er geen Europees gezagscentrum is dat tot de verbeelding sprekende besluiten neemt. Rond internationale organisaties die dat bij tijd en wijle wel doen, zoals de NAVO toen deze kruisraketten wilde plaatsen in Woensdrecht, of luchtaanvallen ging uitvoeren op Joegoslavië, ontstaat geheel spontaan een heus intellectueel debat in een Europese of Atlantische 'openbare ruimte'. En er is niemand die klaagt over een democratisch tekort bij de NAVO of een gebrek aan 'transparantie', hoewel er voor haar instellingen geen verkiezingen worden georganiseerd, en de besluiten van deze organisatie soms veel verstrekken voor Nederland en Europa hebben dan die van de EU. Transparantie wordt niet verkregen door de burger omstandig uit te leggen hoe de medebeslissingsprocedure in elkaar steekt, of de comitologie, maar door duidelijke besluiten te nemen op de burger aansprekende beleidsterreinen.

Ter verbetering van de Europese democratie doen tal van andere suggesties de ronde, variërend van aparte Europese partijen (die alleen bij Europese verkiezingen in touw komen), of een echt Europese kandidaatstelling (zodat een inwoner uit Zwolle op iemand uit Milaan kan stemmen), tot aparte tv-programma's over de EU, of de invoering van een referendum over de Europese verdragen (in Nederland een gepasseerd station, dit laatste).

Waar op de korte termijn wel aan te denken valt is het entameren van een grotere betrokkenheid van het publiek bij de volgende IGC. Zoals gezegd zijn in Nederland de parlementaire goedkeuringsprocedures en -debatten over de achtereenvolgende verdragsherzieningen (Europese Akte, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam) op zichzelf correct verlopen, maar tegelijkertijd bleef een bredere maatschappelijke discussie over de koers en fasering van de Europese eenwording achterwege.

Dat ligt ten dele aan het feit dat in Nederland tot in de jaren '90 over hoofdlijnen en doeleinden van de Europese integratie een behoorlijke mate van overeenstemming bestond; maar het ligt zeker ook aan de wijze waarop in grote (en kleinere) Nederlandse politieke partijen over Europese vraagstukken wordt gedebatteerd, of liever gezegd niet wordt gedebatteerd. Daar moet en kan heel goed een debat worden georganiseerd over de toekomst van de Europese integratie, compleet met tegengestelde visies en belangen, maar dat gebeurt de laatste jaren eigenlijk alleen in de VVD. Vooral de partij-elites van PvdA, CDA en D66 hebben in de loop der jaren aanzienlijke politieke en personele belangen verworven bij 'Europa', zowel bij de Europese instellingen in Brussel, Straatsburg en Frankfurt als bij de Europese beleidssectoren in Den Haag. Zij hebben weinig behoefte aan interne partijpolitieke discussies (met een mogelijk hoog eurosceptisch

gehalte) die deze posities in gevaar zouden kunnen brengen.⁴⁷ Vooral binnen de PvdA zijn de tegenstellingen over Europese zaken tussen de partijtop en de achterban van spraakmakende eurosceptici opvallend.

Wellicht biedt de volgende IGC een goede gelegenheid om het gevoel weg te nemen dat er nauwelijks publieke invloed mogelijk is op de volgende stappen in het Europese integratieproces. Het begin juni in Keulen geformuleerde mandaat voor deze conferentie is weliswaar beperkt tot institutionele vraagstukken (zoals de stemverhoudingen in de Raad, of de toekomstige omvang van de Europese Commissie), maar de ervaring leert dat de onderhandelingsagenda makkelijk kan worden aangevuld met meer tot de verbeelding sprekende onderwerpen, zoals defensie.

47) Zij worden daarin al sinds jaar en dag ondersteund door de Europese Beweging, die als een breed platform voor praktisch alle Nederlandse politieke partijen en diverse maatschappelijke belangengroepen (zoals werkgevers- en werknemersorganisaties) niet bepaald een motor is geweest achter het Europa-debat binnen en tussen politieke partijen.

Verantwoording

Deze publicatie spruit voort uit een seminar over de Europese verkiezingen dat op 22 april 1999 op en door het Instituut Clingendael werd georganiseerd (met een financiële bijdrage van het Voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Den Haag). De sprekers en panelvoorzitters op dit seminar waren (naast ondergetekende): Prof. mr L.J.Brinkhorst; Mr W.T.Eijsbouts; Dr O.Holman; Dr R.A.Koole; Drs J.J.M. Penders; Prof. dr J.Q.Th.Rood; en Prof. dr A. van Staden. Zij hebben allen een bijzonder waardevolle bijdrage geleverd aan de gedachtenvorming over het conferentie-thema. Het voorliggende geschrift komt echter geheel voor rekening van de auteur. Publicatie is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van het Instituut voor Internationaal Juridisch Onderzoek te Amsterdam.

(A.P.)

Den Haag, september 1999

Dr A.E.Pijpers is verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.