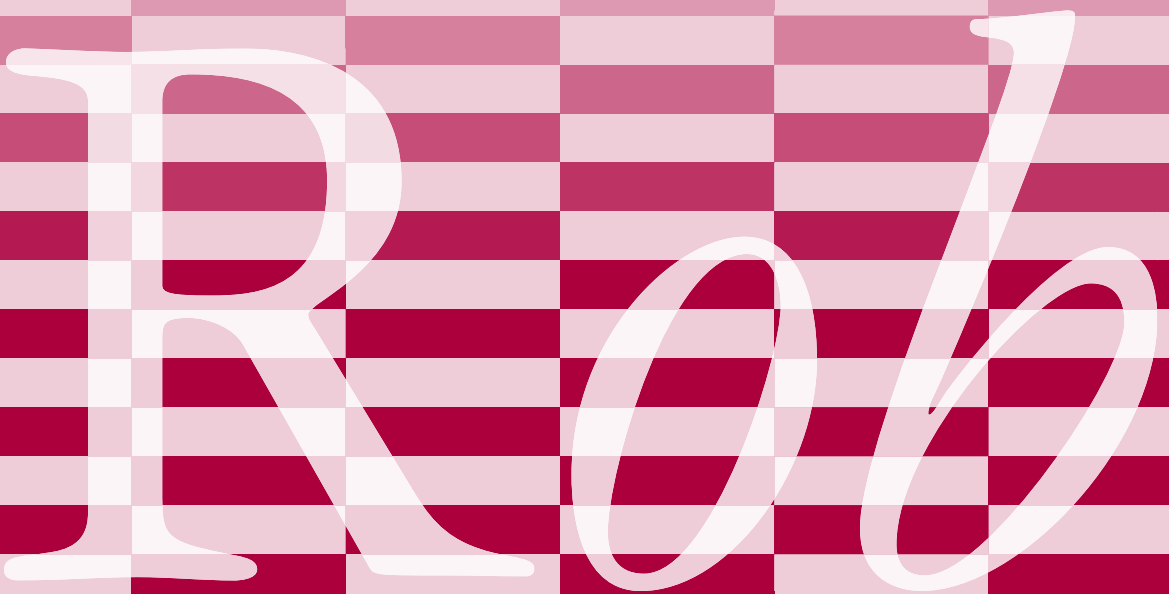


# Europa, burgerschap en democratie

Over de gespannen relatie tussen burgers en Europa  
en mogelijkheden om die te ontspannen

September 2012



ROJ

# 9. Het democratisch tekort als institutionele uitdaging

*Hoe verder na het Verdrag van Lissabon?*

Ben Crum

*De kern van het democratisch tekort van de Europese Unie ligt in het feit dat kiezers niet zien hoe hun gezamenlijke stemmen het verschil maken in het Europese beleid. Dit tekort is hardnekkig omdat de Europese Unie een complex, meerlaags politiek systeem is waarbinnen de nationale staten en identiteiten voortbestaan. Toch zijn er de afgelopen jaren de nodige institutionele hervormingen doorgevoerd die het democratisch tekort stap voor stap hebben verkleind. Een volgende slag kan gemaakt worden door het verbeteren van de afstemming tussen nationale parlementen over hun inbreng in de EU, en het versterken van het Europees Parlement als plek waar publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over Europees beleid.*

## 1 Inleiding

Het democratisch tekort van de Europese Unie (EU) wordt vaak aangehaald maar zelden scherp gedefinieerd. Sterker nog, voor het aantonen van een dergelijk tekort wordt veelal volstaan met het verwijzen naar symptomen: lage opkomsten bij Europese verkiezingen, negatieve referendumuitslagen, protesttuitingen en lage vertrouwenscores in opiniepeilingen. Dergelijke symptomen bieden echter weinig inzicht in het karakter van het vermeende democratisch tekort, of in zijn oorzaken. Nog minder inzicht bieden zij in mogelijke oplossingen.

In deze bijdrage benader ik het democratisch tekort vanuit een institutioneel perspectief. Het voordeel van het centraal stellen van instituties is dat deze hervormbaar zijn en dus uitzicht bieden op eventuele oplossingen. De mogelijkheid van hervormingen is veel minder evident als wij het democratisch tekort primair als een cultureel verschijnsel duiden, bijvoorbeeld in de zin dat het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit. Datzelfde geldt voor meer psychologische duidingen van het democratisch tekort, die, bijvoorbeeld, uitgaan van de stelling dat het Europese niveau bijzonder ver weg staat van de dagelijkse beleving van de burgers.

Dat neemt niet weg dat het institutionele karakter van het democratisch tekort natuurlijk is ingebed in een culturele en psychologische context. Om daaraan tegemoet te komen introduceer ik in de volgende paragraaf enkele stellingen die in grote lijnen een karakterisering van deze context bieden en de problematiek inkaderen. Tegen de achtergrond van die stellingen kan de rest van het artikel zich vervolgens primair op de institutionele dimensie richten. Paragraaf 2 gaat in op de definitie van het democratisch tekort als institutioneel probleem. Aan de hand van deze definitie stel ik in paragraaf 3 twee soorten maatregelen centraal die mijns inziens gewenst zijn voor de verdere verkleining van het tekort. Het eerste soort maatregelen heeft primair betrekking op de EU-lidstaten

en richt zich op het intensiveren van de coördinatie tussen hun parlementen. De tweede categorie maatregelen heeft betrekking op het Europese niveau en onderstreept de noodzaak om het vermogen van het Europees Parlement (EP) te versterken om bestuurders ter verantwoording te roepen voor Europees beleid.

## 2 De context van het democratisch tekort van de EU

Zoals gezegd is het democratisch tekort van de EU ingebed in een complexe context. Het gaat dan om in elk geval de volgende elementen: de attitudes van de Europese burgers, de cultureel-maatschappelijke context waarbinnen de EU opereert, en het specifieke karakter van de EU als politiek systeem. Ieder van deze elementen biedt in principe voer voor een uitgebreide analyse. Binnen de marges van deze bijdrage wil ik echter veronderstellingen ten aanzien van deze onderwerpen expliciteren in de vorm van vier stellingen:

- De EU is een sterk gereguleerd politiek systeem.
- Betrokkenheid bij, en interesse in EU-politiek zijn beperkt.
- Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit.
- De EU is een meerlaags politiek systeem.

Hieronder ga ik kort in op ieder van deze stellingen ter inkadering en nuancering van de diagnose en oplossingrichtingen zoals die aan de orde komen in de rest van het artikel.

### 2.1 De EU is een sterk gereguleerd politiek systeem

De EU zich heeft ontwikkeld tot een omvangrijk politiek systeem dat voortdurend nieuwe regelgeving produceert. Dit politieke systeem onttrekt zich in essentiële opzichten aan de controle van de lidstaten. Het gebruik van (gekwalificeerde) meerderheidsstemmingen op de meeste beleidsterreinen maakt het mogelijk dat nationale regeringen een besluit opgelegd krijgen tegen hun wil. Bovendien opereren de Europese Commissie, het EP en het Europese Hof van Justitie nadrukkelijk vanuit hun eigen politieke logica in plaats van dat zij zich onder het gezag van de nationale regeringen weten.

Meer dan slechts het politieke gewicht van de EU te onderstrepen, beoogt de hier geponeerde stelling echter te benadrukken dat de meeste Europese besluitvorming zeer strikt gereguleerd is. De bevoegdheden van de EU en het proces waarlangs wetgeving tot stand kan komen zijn gedetailleerd vastgelegd in de Europese verdragen en de naleving van deze verdragen wordt gecontroleerd door het Europese Hof van Justitie.<sup>50</sup> Als gevolg daarvan is het Europese wetgevingsproces is doorgaans

---

<sup>50</sup> Een belangrijke uitzondering hierop is de besluitvorming zoals die plaatsvindt op het hoogste niveau van regeringsleiders in de Europese Raad. Zoals bij uitstek zichtbaar is geworden in de reacties op de financieel-economische crisis, worden daar soms zeer snelle en ingrijpende besluiten genomen die balanceren op de randen van hetgeen de verdragen formeel toelaten. Daarbij is ook belangrijk dat de regeringleiders steeds de keus hebben om afspraken te maken buiten de Europese verdragen om, volgens het algemene volkenrecht.

aanmerkelijk veeleisender dan het nationale. Een EU-richtlijn komt slechts tot stand na een zeer uitgebreid traject van belangenafweging: zij heeft de steun nodig van de experts in de Europese Commissie, van de meerderheid van de lidstaten, en van een meerderheid van het EP; en bij voorkeur ook nog de goedkeuring van de verschillende adviescomités. Dit heeft tot gevolg dat de besluitvorming vaak slepend en ondoorzichtig is, en dat besluiten tot in de kleinste details worden uitgewerkt, maar ook dat elk Europees besluit uiteindelijk veelal kan steunen op een zeer brede consensus.

De legitimiteit van Europese besluitvorming wordt dus ondersteund door de hoge mate van rechtsstatelijkheid van het besluitvormingsproces en de vele *checks and balances* die daarin zijn ingebouwd. Vooraanstaande denkers (bijvoorbeeld Buchanan en Keohane, 2006) suggereren dat dit het hoogst haalbare is in termen van verantwoordbaarheid en legitimiteit van internationale politiek. In dit opzicht zou de EU dus een voorhoederol vervullen in de internationale politiek. Door uit te gaan van normen als legitimiteit en verantwoordbaarheid (*accountability*) in plaats van het meer ambitieuze ideaal van democratie, veronderstellen dergelijke redeneringen echter hij voorbaat dat democratie buiten het bereik van internationale politiek ligt en slechts is voorbehouden aan nationale politieke systemen. In wezen accepteren zij een democratisch tekort als een onvermijdelijke maar aanvaardbare prijs voor de vergroting van de beleidseffectiviteit die mogelijk wordt door het overhevelen van politieke bevoegdheden van het nationale naar het internationale niveau.

Terwijl ik dus wil onderstrepen dat de omvangrijke beleidsproductie van de EU gebonden is aan tal van procedurele en politieke eisen, verzet ik me tegen het loslaten van de democratische norm. Veeleer zie ik democratie als een ideaal dat inderdaad nog onvoldoende is gerealiseerd in de EU, maar dat slechts benaderd kan worden door haar onverkort in het oog te houden.

## 2.2 Betrokkenheid bij, en interesse in EU-politiek zijn beperkt

Als het gaat om het identificeren van het democratisch tekort van de EU, dan moet de lat niet te hoog worden gelegd. Een democratische EU vereist niet dat de Europese politiek de favoriete vrijetijdsbesteding van alle burgers wordt; dat geldt niet eens voor de nationale politiek. De verwijzing naar het democratisch tekort van de EU veronderstelt veeleer dat het democratisch functioneren van de EU systematisch achterblijft bij het niveau van democratie waarmee wij vertrouwd zijn op nationaal niveau.

Als het democratisch gehalte van de nationale politiek de norm stelt, dan is het passend uit te gaan van het moderne, liberale begrip van burgerschap. In dit liberale begrip van burgerschap fungeert het politieke systeem als een randvoorwaarde voor het realiseren van het privégeluk. Zolang het politieke systeem voldoende functioneert, kan het beheer daarvan worden uitbesteed aan professionele bestuurders en volstaat het om hiertoe eens in de paar jaar een stem uit te brengen voor de volksvertegenwoordiging. Wat echter essentieel is, is dat de liberale burger er vertrouwen in heeft dat, als er groot ongenoegen is over het functioneren van de politiek, hij over de passende middelen beschikt om dit kenbaar te maken; en dat als dit ongenoegen door genoeg anderen wordt

gedeeld, dit ook leidt tot zichtbare verandering in het beleid. Vanuit dit perspectief zeggen een lage betrokkenheid, interesse en kennis van Europa dus niets over het democratisch gehalte van de EU. Men kan zelfs betogen dat een lage politieke betrokkenheid een teken is van vertrouwen dat het allemaal wel goed zit.

In dit opzicht heeft Andrew Moravcsik (2002) een punt als hij stelt dat de lage betrokkenheid bij de EU een afspiegeling is van haar beperkte bevoegdheden in plaats van een democratisch gebrek in haar institutionele structuur. De Unie staat inderdaad ver weg van de dagelijkse beslommingen van de gemiddelde burger; op belangrijke beleidsterreinen (zoals belastingen, sociale zekerheid, onderwijs, buitenlandse beleid) zijn haar bevoegdheden beperkt; en het Europese beleid heeft doorgaans een zeer algemeen karakter dat pas op nationaal niveau zijn eigenlijke invulling krijgt. Die omstandigheden maken het begrijpelijk dat de Europese burger zich niet *en masse* voor de Europese verkiezingen meldt of bijvoorbeeld actief participeert in allerlei Europese protesten.

Het is echter onmogelijk vol te houden dat Europees beleid er helemaal niet toe doet. Zeker de huidige financieel-economische crisis maakt zichtbaar dat Europese besluiten diep ingrijpen in het nationale beleid en daarmee ook directe consequenties hebben voor de inkomenspositie van de burger. Dergelijke momenten vormen dus een uitstekende testcase voor het democratisch tekort: beschikken de burgers over de middelen om de richting van het beleid te sturen nu het er toe doet?

### 2.3 Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit

Veel van de godfathers van Europese integratie zagen de totstandkoming van een gemeenschappelijke Europese identiteit, die de plaats zou innemen van de nationale identiteiten, als het onvermijdelijke sluitstuk van het integratieproces. Aldus stelde Ernst Haas (1958, p. 16): *'The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones'*. Het lot van dit idee van een toegroeien naar een gemeenschappelijke Europese identiteit lijkt inmiddels sterk op dat van de overgang naar de communistische heilstaat: voorlopig kunnen wij er nog lang op wachten, en voor zover er al aanzetten toe zijn geweest staan deze in een kwade reuk.

Mogelijk is er inmiddels een kleine elite in Brussel, Londen en Parijs die zich wel echt met Europa identificeert. Voor de rest van ons blijft de nationale identiteit echter de primaire identiteit. Belangrijker nog is dat – los van alle culturele betekenissen van het begrip identiteit – onze politieke vorming en meningsvorming plaats vindt in een specifiek nationale context. Het nationale politieke systeem en de daar vigerende verhoudingen en tegenstellingen vormen de politieke norm aan de hand waarvan we andere politieke systemen beoordelen. De politieke debatten die we volgen en waarin we, soms, participeren zijn *nationale* debatten die gevoerd worden in *nationale* massamedia.

Tegelijkertijd is het te gemakkelijk om te stellen dat de discussie daarmee is gesloten: er bestaat geen gemeenschappelijke Europese politieke identiteit dus kan de EU niet democratisch zijn. Feit is dat de EU zich heeft ontwikkeld tot een dicht georganiseerd politiek systeem (Habermas, 1995). De uitdaging is dan dus hoe democratie georganiseerd kan worden onder deze tot dusver ongekende omstandigheden, namelijk het voortbestaan van een veelvoud van nationale identiteiten.

## 2.4 De EU is een meerlaags politiek systeem

Dat brengt mij bij de laatste stelling en die houdt in dat de EU geen op zichzelf staand politiek systeem is, maar dat zij slechts te begrijpen is vanuit de wisselwerking tussen de supranationale instituties en de nationale politieke systemen van de lidstaten. Dat betekent ook dat haar democratisch gehalte niet slechts kan worden afgemeten aan het functioneren van de instellingen op Europees niveau, maar dat dit ook aandacht vereist voor de betrokkenheid van nationale democratische instituties in het Europese besluitvormingsproces.

De EU is inherent meerlaags van karakter. Hoezeer onderdelen van het supranationale systeem ook een zekere autonomie genieten, zij kunnen slechts functioneren in samenspel met de nationale politieke systemen. Deze inherente afhankelijkheid van de EU van de nationale politieke systemen is het meest zichtbaar in de uitvoering van beleid. De EU zelf beschikt over een zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Uiteindelijk vindt de daadwerkelijke implementatie van Europees beleid voor het overgrote deel plaats door nationale overheden. Ook in andere opzichten is besluitvorming in de EU doordeesemd van de nationale regeringen in plaats van dat zij functioneert als een zelfstandige bestuurslaag. Dat geldt voor de toekenning van Europese bevoegdheden in intergouvernementele verdragsonderhandelingen, het uitzetten van de strategische oriëntaties van de EU door de Europese Raad van nationale regeringleiders, en de aanneming van wetten door de Raad van (nationale) ministers.

In aansluiting op de voorgaande stelling werkt het meerlaagse karakter van de EU direct door in de legitimatie van haar beleid. Er is een tijd geweest dat aanhangers van een federaal Europa ambieerden dat het EP zich zo zou ontwikkelen dat ze het hele gewicht van de Europese besluitvorming zou kunnen dragen. In de afwezigheid van een geïntegreerde Europese politieke ruimte is dit echter niet aan de orde. Anderzijds is de EU ook geen gewone internationale organisatie waarbij beleid haar legitimiteit slechts indirect aan het fiat van de nationale regeringen ontleent. Een dergelijke indirecte legitimiteit zou ook erg mager zijn. De continuïteit, reikwijdte en diepgang van Europese regelgeving vragen om aanvullende, directe mechanismen voor democratische legitimatie op Europees niveau.

Uiteindelijk kan men dus stellen dat, gegeven het meerlaagse karakter van het politieke systeem van de EU, haar democratische legitimiteit steunt op twee pijlers: op de indirecte legitimatie via de democratisch gekozen nationale parlementen en regeringen, en op de directe legitimatie via het EP. Geen van de twee pijlers kan het gewicht van de Europese besluitvorming in zijn eentje dragen. In plaats daarvan moeten zij elkaar aanvullen.

## 3 Het democratisch tekort als institutionele uitdaging

Zelfs in institutionele termen verwijst 'het democratisch tekort' veelal naar uiteenlopende aspecten. In deze paragraaf benoem ik twee aspecten die grotendeels complementair aan elkaar zijn, en volgens mij de kern van de discussie vormen.

In de meest enge zin kan het democratisch tekort van de EU worden begrepen als een vorm van deparlementarisering (Crum, 2005). Deze visie veronderstelt dat de kern van de moderne democratie is gelegen in de politieke soevereiniteit van het parlement als direct gekozen vertegenwoordiging van de burgers; geen wet kan van kracht worden zonder de steun van een meerderheid van het parlement en elk overheidsbesluit kan worden teruggeleid tot een dergelijk wet. Deze parlementaire soevereiniteit wordt ondermijnd wanneer de regering zich bindt aan internationale afspraken, en dat geldt in bijzondere mate voor de EU die voortdurend nieuwe afspraken produceert.

De kern van de eerste institutionele definitie van het democratisch tekort van de EU is dat Europese integratie de nationale parlementaire soevereiniteit ondermijnt en dat dit onvoldoende gecompenseerd wordt door adequate parlementarisering op Europees niveau. In eerste instantie schoot de instelling van het EP tekort omdat haar op een groot aantal beleidsterreinen besluitvormingsbevoegdheden werden onthouden. Dit argument is echter steeds zwakker geworden omdat de bevoegdheden van het EP gestaag zijn uitgebreid. In meer fundamentele zin kan echter gesteld worden dat het EP nooit geheel kan compenseren voor het verlies van macht van nationale parlementen omdat het niet is ingebed in een politieke gemeenschap waarin gemeenschappelijke politieke meningsvorming plaatsvindt. In die zin blijft het EP onthecht van het volk dat het geacht wordt te vertegenwoordigen; en voor zover dat volk al kan worden geïdentificeerd bestaat het uit 27 aparte politieke gemeenschappen en vormt het niet één samenhangend.

De tweede institutionele definitie bouwt hier deels op voort. De kern van deze definitie is dat de EU lijdt aan een democratisch tekort omdat de democratische mechanismen waarmee de wil van de burgers zich vertaalt in een verandering van politieke keuzes onvoldoende functioneren als het gaat om de Europese beleidskeuzes. Een andere manier om dit te stellen is dat het Europese politieke besluitvormingssysteem ontbreekt aan responsiviteit.

Deze tweede institutionele definitie berust op een aantal veronderstellingen. De eerste is dat er op Europees niveau belangrijke politieke keuzes aan de orde zijn. Tegen deze stelling is ingebracht dat het overgrote deel van de Europese bevoegdheden regulerend van karakter is en daarom eerder vraagt om een deskundige, technocratische aanpak dan dat het uitnodigt tot ideologische tegenstellingen (Majone, 1998). Een typisch voorbeeld is het vaststellen van producteisen in de interne markt. Een blik op andere beleidsterreinen maakt echter snel zichtbaar dat de scheidslijn tussen vraagstukken van regulerende en van politieke aard niet altijd gemakkelijk is te trekken. Zo laat de huidige eurocrisis zien dat de Europese beleidskeuzes tal van fundamentele politieke keuzes met zich brengen, bijvoorbeeld met betrekking tot de gewenste solidariteit tussen Europese lidstaten en de mate van financieel-economisch zelfbestuur die zij elkaar gunnen.

De tweede veronderstelling is dat het niet voldoende is dat de politieke voorkeuren van Europese beleidsmakers een redelijke afspiegeling vormen van de politieke voorkeuren van het Europese electoraat. Verschillende onderzoeken laten zien dat de posities van de centrale actoren in het Europese besluitvormingsproces en de besluiten die zij nemen heel behoorlijk corresponderen met de wensen van de gemiddelde Europese kiezer (Schmitt en Thomassen, 2000). Hoewel dit op zichzelf een geruststellende gedachte is, biedt het geen garantie dat de Europese burger de middelen heeft

om in te grijpen als dit niet het geval zou zijn (Lord, 2006; Follesdal en Hix, 2006). Net zo goed als een welwillende dictator die handelt in het belang van zijn burgers toch een dictator blijft, zo maakt de overeenkomst tussen de Europese beleidsoutput en de voorkeuren van de Europese burgers de EU nog niet tot een democratie.

De derde veronderstelling is dat er structurele redenen zijn waarom de keuzes die Europese burgers worden geboden in verkiezingen onvoldoende doorwerken in Europees beleid. In nationale verkiezingen speelt Europese integratie (tot dusver) zelden een prominente rol. Tegelijkertijd staat in de campagnes bij de verkiezingen voor het EP veelal de vraag over meer of minder Europese integratie centraal. Dit miskent echter dat het EP vooral richting geeft aan de ideologische oriëntatie van Europees beleid maar geen controle heeft over de bevoegdheden van de EU (Mair, 2000). Daarover gaan nu eenmaal de nationale regeringen.

Cees van der Eijk en Mark Franklin (2004) hebben gesuggereerd dat gevestigde politieke partijen, zoals het CDA, de PvdA en de VVD, er belang bij hebben om Europese integratie een ondergeschikt thema te laten zijn in (nationale) verkiezingscampagnes. Vanwege hun ervaring met regeringsdeelname neigen deze partijen namelijk doorgaans tot een (gematigd) positieve houding ten aanzien van Europese integratie. Onder hun achterbannen vinden wij echter een grote verscheidenheid aan standpunten over Europese integratie. Het onderwerp van Europese integratie is daarmee dus zowel een potentiële splijtzwam binnen de partij als ook een onderwerp waarop men gemakkelijk kiezers verliest aan meer extreme partijen die zich profileren met eurosceptische standpunten. Alle reden dus om dit thema zo veel mogelijk buiten de campagne te houden.

Tezamen dragen deze mechanismen bij aan de perceptie van een gebrek aan responsiviteit van de EU. Het gebrekkige democratische karakter van de EU wordt gemakkelijk overdreven, maar dit is – mijns inziens – de kern: kiezers zien niet hoe hun gezamenlijke stemmen het verschil kunnen maken.

#### 4 Institutionele oplossingen voor het democratisch tekort

De afgelopen jaren zijn er aanzienlijke stappen gezet naar een verkleining van het democratisch tekort van de EU. Het Verdrag van Lissabon, dat eind 2009 in werking is getreden, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Zeker zo belangrijk is dat tal van politieke instituties op nationaal en Europees niveau hun werkwijze hebben herzien om beter in te kunnen spelen op Europese besluitvorming. Tegelijkertijd schieten deze maatregelen nog tekort. Enerzijds blijven aanvullende institutionele maatregelen gewenst. Anderzijds ontbreekt het nog aan de doorwerking van de institutionele veranderingen in het gedrag en de perceptie van de Europese burgers. In andere woorden, de doorgevoerde institutionele veranderingen hebben (nog) niet geleid tot een sterk toegenomen mate van responsiviteit van het Europese besluitvormingsproces.

Tegen de achtergrond van wat reeds is bereikt, identificeer ik voor beide pijlers van de vertegenwoordigende democratie in de EU één belangrijke uitdaging die kan bijdragen aan een verdere verkleining van het democratisch tekort. Voor de indirecte pijler via de nationale parlementen gaat het dan om het verbeteren van de onderlinge coördinatie van hun politieke



inbreng in de EU. Voor de directe pijler via het EP gaat het om het vergroten van de bestuurlijke aansprakelijkheid en verantwoording van Europese besluiten.

#### 4.1 Politieke coördinatie tussen Europese parlementen

De rol van nationale parlementen in de EU is onderwerp geweest van een gestaag proces van herwaardering. In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht, dat in 1992 ondertekend werd, zagen velen het EP nog uitgroeien tot het centrale democratische orgaan van een federale unie. Gaandeweg groeide echter het besef dat het EP deze rol niet alléén kan dragen en dat nationale parlementen van belang blijven om Europese besluiten van het noodzakelijke democratische draagvlak te voorzien. De versterking van de positie van nationale parlementen in de Europese besluitvorming was een centraal thema in de Europese Conventie en het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag dat zij produceerde. Terwijl het Grondwettelijk Verdrag uiteindelijk sneuvelde, vonden twee belangrijke protocollen over nationale parlementen en de controle op het subsidiariteitsbeginsel hun weg naar het Verdrag van Lissabon. Deze protocollen garanderen de informatievoorziening over Europese besluitvorming aan nationale parlementen en bieden hun een procedure – de zogenaamde ‘gele kaart’-procedure – om protest aan te tekenen wanneer volgens nationale parlementen een Europees wetsvoorstel inbreuk maakt op het subsidiariteitsbeginsel. Met name deze laatste procedure heeft een belangrijke stimulans gevormd voor het versterken van interparlementaire coördinatie.

Het Nederlandse parlement heeft zijn procedures ten aanzien van Europese zaken inmiddels grondig geactualiseerd en zich daarmee van trage volger tot voorhoedespeler ontwikkeld. Een belangrijke doorbraak daarbij is de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon in 2009 geweest, waarbij de Kamers het recht hebben opgeëist om Europese wetsvoorstellen onderwerp te maken van een parlementair behandelvoorbehoud. Wanneer een Kamer een dergelijk voorbehoud plaatst, is de regering gebonden de kamers te voorzien van alle relevante informatie rondom het betreffende voorstel en mag zij zich slechts na expliciete goedkeuring binden aan een bepaald (deel-)besluit. De procedurele uitwerking van dit instrument<sup>51</sup> heeft uiteindelijk geleid tot een zorgvuldig gestructureerd controlemiddel dat de Kamer in staat stelt om tijdig en gericht de politieke controle naar zich toe te trekken op voorstellen die zij van bijzonder politiek belang acht. Institutioneel gezien lijkt er weinig toe te voegen aan de wijze waarop het Nederlands parlement zijn bevoegdheden in Europees beleid nu heeft ingericht.

Als wij echter kijken naar de rol van nationale parlementen in de EU als geheel, dan is er nog wel een institutionele slag te maken, namelijk in de koppeling van hun inbreng aan elkaar en aan het bredere Europese debat. In de huidige situatie domineert doorgaans het beeld van twee gescheiden politieke processen: één Europees en één nationaal. Aan de ene kant hoort de burger van nieuwe Europese richtlijnen, Eurotoppen en noodfondsen. Aan de andere kant ziet hij de discussies in Den Haag waarin Europa weliswaar in toenemende mate aan de orde is, maar het zelden duidelijk is hoe (en

---

51 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 32258, nr. 2.

óf) deze nationale uiteenzettingen van invloed zijn op het Europese niveau. Sterker nog, bepaalde kenmerken van de nationale debatten versterken de indruk dat deze slechts voor de nationale bühne zijn; door de dominantie van extreme standpunten en de vaak slechte (en soms ronduit te late) timing ten opzicht van het Europese proces. Toch is de nationale meningsvorming in principe van essentieel belang voor de Europese besluitvorming, en een scherp opererend parlement kan een verschil maken in de uiteindelijke beslissingen die door de Europese regeringen gezamenlijk worden genomen.

Het directe belang van de nationale positiebepaling in het Europese proces moet dus duidelijker zichtbaar worden. De sleutel daartoe ligt in de verbetering van de afstemming van de parlementaire inbreng met de inbreng van andere parlementen. Mede gestimuleerd door de instelling van de subsidiariteitstoets, zijn de nodige initiatieven genomen om de afstemming tussen parlementen te verbeteren. Een toenemend aantal nationale parlementen heeft zijn werkwijze inmiddels ook effectief afgestemd op het Europese besluitvormingsproces. Dat blijkt ook uit het feit dat medio 2012, tweeënhalf jaar na het inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon, voor het eerst het benodigde aantal nationale parlementen – meer dan eenderde – is gehaald voor een effectieve subsidiariteitswaarschuwing over een Europees wetsvoorstel (een ‘gele kaart’ voor de Europese ontwerpregelgeving inzake het stakingsrecht). Een slag die op dit punt nog gemaakt kan worden is dat parlementen – naar voorbeeld van onze eigen Tweede Kamer – de screening van aangekondigde EU-wetsvoorstellen systematischer gaan aanpakken en ook al vroegtijdig met elkaar afstemmen. Daarmee wordt niet alleen tijd gewonnen, maar is ook eerder duidelijk op welke wetsvoorstellen een grensoverschrijdende coalitie tussen parlementen mogelijk is.

Nog belangrijker is echter dat grensoverschrijdende coördinatie tussen parlementariërs niet slechts plaatsvindt op het institutionele niveau van het parlement als geheel, maar ook op het niveau van partijgroepen. Het overgrote deel van de nationale en Europese parlementariërs is aangesloten bij Europese partijgroepen, en zelfs waar dat bijvoorbeeld bij een partij als de PVV niet het geval is, zien wij dat zij investeren in relaties met Europese geestverwanten zoals de Deense Volkspartij. De EU-interventies van nationale parlementariërs krijgen veel meer gewicht wanneer deze direct en zichtbaar aansluiten bij initiatieven van geestverwanten elders in de Unie. Dat geldt helemaal als die geestverwanten onderdeel zijn van de regering of een dominante stem hebben in een land dat veel gewicht in de Europese schaal kan leggen.

Of het nu gaat om het verbeteren van de coördinatie tussen nationale parlementen of tussen politieke partijen, het centrale punt is dat dergelijke afstemming bij kan dragen aan het zichtbaar maken van de directe relatie tussen de behandeling van EU-vraagstukken op nationaal niveau en de Europese besluitvorming.

## 4.2 Het EP als forum voor Europese verantwoording

Zoals aangegeven heeft het EP inmiddels een grote stem in de totstandkoming van Europese wetgeving. Veel meer dan de meeste nationale parlementariërs – waar wetsteksten veelal worden dichtgetimmerd door de regering – schrijven Europarlementariërs direct mee aan wetgeving. Toch herkent de burger het EP niet als zijn eigen machtsinstrument om de koers van het Europese beleid te bepalen. De belangrijkste reden hiervoor is dat politiek meer is dan het produceren van wetsteksten; uiteindelijk gaat het evenzeer, zo niet meer, om de controle op de uitvoering. Op dit punt is de situatie in de EU gecompliceerd omdat er geen Europese regering is en het overgrote deel van de uitvoeringstaken is gedelegeerd aan de lidstaten. Het EP ontbeert daarmee een opponent die het als eindverantwoordelijke ter verantwoording kan roepen voor het al dan niet slagen van beleid.

De uitvoeringstaken op Europees niveau zijn sterk gefragmenteerd. Van oudsher vervult de Europese Commissie een centrale uitvoeringsrol op het terrein van de interne markt. Wanneer de afgelopen decennia nieuwe Europese uitvoeringsbevoegdheden noodzakelijk bleken, hebben de regeringen deze echter doorgaans buiten de Commissie ingericht. Dat geldt bijvoorbeeld voor Europol, het voorzitterschap van de Europese Raad en, in eerste instantie, voor de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Met deze ‘verdeel en heers’-strategie verkleinen de regeringen de kans dat zij een niet te controleren Europese executieve in het zadel helpen.

Keerzijde van de beperking en versplintering van de Europese uitvoerende macht is dat het zeer moeilijk is de Europese verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid te lokaliseren, laat staan dat hierover verantwoording wordt afgelegd. In een eerder artikel (Crum, 2005) heb ik in dit kader voorgesteld dat je over politieke verantwoording kan denken in termen van een ladder. De eerste stap is dan dat de politieke eindverantwoordelijkheid duidelijk gelokaliseerd moet worden. Het toewijzen van politieke verantwoordelijkheid heeft een disciplinerend effect op de organisatie van de uitvoering (Weber) en is een voorwaarde voor processen van verantwoording. Met de volgende stappen op de ladder neemt de intensiteit van verantwoording toe. Het begint dan bij een informatieplicht over het beleid, bijvoorbeeld op basis van jaarrapportages. Daarna volgt de verplichting van bestuurders om publiek verantwoording af te leggen aan een volksvertegenwoordiging. In de laatste stappen krijgt dit publieke orgaan ook de macht om de verantwoordelijke uit zijn functie te zetten en te benoemen.

Op geen enkel beleidsterrein wordt in de EU de volledige ladder van verantwoording gerealiseerd. Het dichtst bij komen nog die beleidsterreinen waarop de Europese Commissie een centrale uitvoerende rol vervult, de interne markt en aanverwante zaken zoals het regiobeleid. De Commissie heeft een actieve en passieve informatie- en verantwoordingsplicht tegenover het EP. Voor hun

benoeming worden de leden van de Commissie echter voorgedragen door de lidstaten. Het EP bekrachtigt deze voordrachten tenzij zij ernstige ongeschiktheid vaststelt in de *hearings* waaraan zij de genomineerden onderwerpt (zoals in 2004 gebeurde in het geval van de Italiaanse kandidaat Buttiglione en in 2009 met de Bulgaarse Jeleva). Belangrijker nog is dat het EP niet individuele Commissarissen naar huis kan sturen. Het EP beschikt slechts over het paardenmiddel om de gehele Commissie de wacht aan te zeggen.

De beperkte middelen van het EP om de uitvoerende taken van de Europese Commissie te sturen, worden duidelijk zichtbaar nu de Commissie richtlijnen uitvaardigt voor het financieel-economisch beleid en de begrotingsvoornemens van de lidstaten voor het komend jaar. Deze richtlijnen kunnen grote gevolgen hebben, zeker voor die landen die een begrotingstekort hebben van meer dan drie procent van hun Bruto Nationaal Product (en dat geldt inmiddels voor de overgrote meerderheid). Opvallend genoeg stelt de Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken, de Fin Olli Rehn, deze richtlijnen vast zonder enige ruggespraak met een vertegenwoordigend lichaam. Voor het EP is verder geen enkele rol voorzien.

De parlementaire (en publieke) verantwoording van Europese beleidsuitvoering is nog zwakker op beleidsterreinen die buiten de Commissie zijn geplaatst. Dat geldt bijvoorbeeld voor de strategische rol die wordt vervuld door de voorzitter van de Europese Raad (zie Crum, 2009), voor het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en voor justitiële uitvoeringsinstellingen als Europol en Eurojust.

De ladder van verantwoording geeft een duidelijke richting aan waarin deze situatie kan worden verbeterd. De eerste noodzakelijke stap is de duidelijke identificatie en concentratie van Europese uitvoeringsbevoegdheden in een orgaan dat kan worden aangemerkt als de ‘Europese regering’ (hoewel haar bevoegdheden veel meer ingeperkt zullen blijven dan die van een nationale regering). Dit vereist dat de stap die is gezet met het toevoegen van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid aan de Commissie moet worden doorgezet. Logischerwijs moeten alle bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger, en niet slechts een deel, dan geïntegreerd worden in de Commissie. Dezelfde logica is van toepassing op het voorzitterschap van de Europese Raad. Deze taak kan in de Commissie geïntegreerd worden door dat voorzitterschap automatisch toe te wijzen aan de voorzitter van de Europese Commissie – een mogelijkheid die welbewust is open gelaten in het Verdrag van Lissabon.

Als de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europees beleid eenmaal eenduidig is toegewezen, dan vergt de volgende stap op de ladder van verantwoording dat dit orgaan een actieve en passieve verantwoordingsplicht heeft tegenover het EP. Dat betekent dat zij is gebonden aan de beginselen van openbaarheid van bestuur, dat zij haar besluiten zorgvuldig documenteert en daar periodiek over rapporteert, en dat zij desgewenst publiek ter verantwoording kan worden geroepen voor haar besluiten.

Eindpunt van de ladder van verantwoording is de democratisering van de benoemings- en ontslagprocedures van de Europese regering. De uitdaging hierbij is dat dergelijke procedures recht

moeten doen aan de twee pijlers van democratische vertegenwoordiging in de EU: zij moeten zowel de indirecte democratische controle via de gekozen nationale regeringen als de directe controle via het EP respecteren. Een dergelijk evenwicht ligt al enigszins besloten in de bestaande procedure waarin de lidstaten de leden van de Europese Commissie nomineren en het EP deze bekrachtigt (of afwijst). Veel is te zeggen voor een lichte verschuiving van deze procedure in het voordeel van het EP – een verschuiving die de partijgroepen in het EP overigens in principe zelf kunnen afdwingen door bij voorbaat hun eigen kandidaten naar voren te schuiven (Hix, 2008, hoofdstuk 9). Belangrijker is echter dat deze procedure haar huidige achterkamertjes-karakter verliest en politieker en transparanter wordt. Idealiter zou dit model uiteindelijk evolueren naar een presidentieel stelsel waarin de president van de Europese regering direct wordt verkozen in pan-Europese verkiezingen maar voor zijn wetgeving gebonden blijft aan de instemming van de Raad van Ministers en het EP (Coussens en Crum, 2003).

## 5 Conclusie

De afgelopen decennia zijn er de nodige institutionele veranderingen doorgevoerd die hebben bijgedragen aan een verkleining van het democratisch tekort van de EU. Dat betreft zowel ingrijpende veranderingen in de Europese verdragen, zoals de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP, als ook meer praktische veranderingen in bijvoorbeeld de procedures van nationale parlementen als het gaat om Europese wetgeving. Toch heeft de EU onvoldoende kunnen compenseren voor het verlies van controle van nationale parlementen. Belangrijker nog is dat de responsiviteit van het Europese politieke systeem beperkt blijft doordat het onvoldoende duidelijk blijft hoe de keuzes van de kiezer zich vertalen in de veranderingen in beleid. Dit heeft alles te maken met het ongekende en complexe karakter van de EU als meerlaags politiek systeem.

In deze bijdrage heb ik ingezoomd op twee soorten institutionele veranderingen die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de relatie tussen de keuzes van de Europese kiezers en de Europese besluitvorming. In de eerste plaats betreft dat een betere coördinatie tussen nationale parlementen van hun inzet op Europese zaken. Daarbij gaat het zowel om institutionele contacten op het niveau van het parlement als geheel, als ook om het benutten en zichtbaar maken van de verbanden tussen partijen in de verschillende parlementen in Europa. Ten tweede heb ik gewezen op het belang van het duidelijker toewijzen van de politieke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europees beleid als een voorwaarde voor parlementaire en publieke verantwoording.

Dergelijke institutionele hervormingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verkleining van het democratisch tekort van de EU. Zij kunnen echter slechts het gewenste effect sorteren als de betrokken politieke actoren hun gedrag ook daadwerkelijk in de gewenste richting bijstellen. Bovendien vereist de definitieve overbrugging van het democratisch tekort waarschijnlijk iets wat niet institutioneel maar veeleer psychologisch van aard is: de ontwikkeling van een algemeen gedeeld begrip van de EU als een nieuw, meerlaags democratisch systeem met een inherent ander karakter dan de vertrouwde democratische natiestaat. Aan een dergelijk begrip ontbreekt het voorsnog, laat staan dat het breed wordt gedeeld. Evengoed echter was het voor de burgers van

de renaissancistische stadsstaten ondenkbaar dat zich een effectieve en bevredigende democratie zou kunnen ontwikkelen op het niveau van de natiestaat – en toch zijn we ook daar met vallen en opstaan gekomen.

## Literatuur

- Buchanan, A., en R. Keohane (2006), 'The Legitimacy of Global Governance Institutions', in: *Ethics & International Affairs*, 20, nr. 4, p. 405-437.
- Coussens, W., en B. Crum (2003), *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union. Options and guidelines for reform*, EPIN Working Paper nr. 3, Brussel: <http://ceps.eu/system/files/book/1004.pdf>.
- Crum, B. (2005), 'Tailoring Representative Democracy to the European Union. Does the European Constitution reduce the democratic deficit?', in: *European Law Journal*, 11, nr. 4, p. 452-467.
- Crum, B. (2009), 'Accountability and Personalisation of the European Council Presidency', in: *Journal of European Integration*, 31, nr. 6, p. 685-701.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks en M. Steenbergen (red.), *European integrator and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 33-50.
- Follesdal, A., en S. Hix (2006), 'Why There is a Democratic Deficit in the EU. A response to Majone and Moravcsik', in: *Journal of Common Market Studies*, 44, nr. 3, p. 533-562.
- Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1995), 'Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?"', in: *European Law Journal*, 1, nr. 3, p. 303-307.
- Hix, S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity Press.
- Lord, C. (2006), 'Democracy and the European Union. Matching means to standards', in: *Democratization*, 13, nr. 4, p. 668-684.
- Mair, P. (2000), 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems', in: *West European Politics*, 23, nr. 4, p. 27-51.
- Majone, G. (1998), 'Europe's Democratic Deficit. The question of standards', in: *European Law Journal*, 4, nr. 1, p. 5-28.
- Moravcsik, A. (2002), 'In Defence of the Democratic Deficit. Reassessing legitimacy in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 40, nr. 4, p. 603-624.
- Schmitt, H., en J. Thomassen (2000), 'Dynamic Representation. The case of European integration', in: *European Union Politics*, 1, nr. 3, p. 318-339.