

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

---

## **VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE IN DE EUROPESE UNIE**

**EEN VERKENNING VAN DE INSTITUTIONELE MOGELIJKHEDEN**

*Dr. Ben Crum*

Paper voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie',  
21 mei 2003, Den Haag

Ben Crum is als Marie Curie Fellow, ondersteund door de Europese Gemeenschap (contract nummer HPMF-CT-2002-01706), verbonden aan het Centre for European Policy Studies  
Adres: CEPS, Congresplein 1, B-1000 Brussel, België. E-mail: [ben.crum@ceps.be](mailto:ben.crum@ceps.be).

Deze paper is geschreven voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Conventie', 21 mei 2003 te Den Haag. De auteur dankt Monika Sie Dhian Ho, Bas Limonard, Jacques Pelkmans en Wouter Coussens voor hun commentaar op een eerdere versie alsmede de deelnemers aan het debat van 21 mei, in het bijzonder de twee co-referenten prof mr E.C.M. Jurgens en prof mr W.Th Eijsbouts.

## **VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE IN DE EUROPESE UNIE EEN VERKENNING VAN DE INSTITUTIONELE MOGELIJKHEDEN**

Ben Crum

### **Inhoudsopgave**

Inleiding .....	3
1 Fundering en beperkingen van de ‘no-demos’ these .....	5
2 Ontwikkeling en risico’s van een Europees corporatistisch model .....	7
3 De geschiktheid van de Europese Unie voor vertegenwoordigende democratie .....	9
4 Versterking van de nationale parlementen.....	13
5 Versterking van het Europees Parlement: bevoegdheden en kiesstelsel.....	17
6 Democratisering van de Europese uitvoerende macht.....	22
7 Politisering: risico’s en controlemechanismen.....	28
8 De staat van het debat en de uitdagingen die resteren.....	30
Literatuur .....	36

### **Inleiding**

Volgens de Verklaring van Laken, waarmee de Europese Conventie werd ingesteld, staat Europa voor een “democratisch uitdaging”. De verklaring stelt: “Binnen de Unie moeten de Europese instellingen nader tot de burgers komen”. Een uitgebreidere analyse van de perceptie van de burger van de Europese Unie wordt uiteindelijk als volgt samengevat: “Kortom de burger vraagt een duidelijke, doorzichtige, doeltreffende, democratisch gestuurde communautaire aanpak”. De centrale inzet van de huidige hervormingsdiscussie volgt logischerwijs uit deze diagnose: “De Unie moet democratischer, transparanter en efficiënter worden.” Concreet legt de verklaring aan de Conventie onder meer de vraag voor “hoe we de democratische legitimiteit en de transparantie van de huidige instellingen kunnen vergroten?” Daaraan wordt toegevoegd dat ook de rol van nationale parlementen nader onderzocht dient te worden daar deze eveneens bijdragen tot “de legitimering van het Europese project”.

In en rondom de Europese Conventie circuleren inmiddels tal van voorstellen voor institutionele hervormingen van de Europese Unie. Terwijl de Verklaring van Laken ‘de Europese democratische uitdaging’ tot een hoofdpunt maakte, dreigt deze vraag in de Conventie echter op de achtergrond te raken. In de discussie over de toekomstige organisatie van de instellingen van de Unie wordt het doel van democratisering overvleugeld door overwegingen over institutionele verhoudingen en nationale belangen. Democratisering fungeert in dit kader veeleer als mogelijk bij-effect dan als doelstelling op zichzelf. Al met al

ontbreekt het in de huidige discussies aan een systematische visie op de mogelijkheden om te komen tot daadwerkelijke democratisering van de Europese Unie.

De Nederlandse inbreng in de Conventie lijkt mee te drijven met deze verschuiving van hoogdravende beloften over democratisering naar een vastbijten in institutionele belangen. Voorafgaand aan de verklaring van Laken stelde de Minister van Buitenlandse Zaken (2001) nog dat – gegeven dat met het Verdrag van Nice is voorzien in de voor doelmatigheid en effectiviteit noodzakelijke hervormingen – nu “verbeteringen in en tussen de instellingen” noodzakelijk zijn om hun democratische legitimiteit te versterken. Vorig jaar riep de Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002) nog nadrukkelijk de prioriteit van het vergroten van de democratische legitimiteit in herinnering met haar advies onder de sprekende titel “Een brug tussen burgers en Brussel”. De recente bijdragen van de Nederlandse regering – met en zonder haar Benelux-partners – zijn inmiddels echter met name gericht op het innemen van de institutionele stellingen (Minister van BZ 2003; Benelux 2002, 2003). De leidende gedachte is de verdediging van de communautaire methode als de methode waarin ons land haar belangen optimaal gewaarborgd denkt te weten. Democratie *an sich* is niet of nauwelijks een thema meer.

In deze paper probeer ik de contouren en implicaties te schetsen van een systematische visie op democratisering van de Europese Unie. Bij de ontwikkeling van deze visie laat ik me leiden door de ervaringen met de vertegenwoordigende democratie op nationaal niveau. Een dergelijke benadering is niet vanzelfsprekend. Zelfs op nationaal niveau worden de waarde en de kracht van de vertegenwoordigende democratie vaak miskend. Kenmerkend is de beroemde uitspraak van Winston Churchill: “it has been said that democracy is the worst form of government, except for all the others that have been tried from time to time”. Bij nadere beschouwing is de vertegenwoordigende democratie echter een zeer vernuftig systeem dat de vorming van een gespecialiseerde politieke elite verenigt met de soevereiniteit van het volk en de gelijkheid ten principale van al haar leden. De confrontatie tussen volksvertegenwoordiging en regering speelt een sleutelrol in dit proces. Enerzijds is dit het kanaal waardoor alle machtsuitoefening voortdurend onder publieke controle wordt gesteld. Anderzijds staat deze confrontatie ook in het brandpunt van de publieke waarneming van het politieke besluitvormingsproces.

Uiteindelijk mondt de volgende analyse uit in een pleidooi voor het faciliteren van een betere interactie tussen volksvertegenwoordigers en bewindspersonen rondom het Europees beleid. Een dergelijk pleidooi sluit aan bij de verschuiving die de rol van het parlement over het algemeen heeft ondergaan van wetgever naar controleur. Parlementen behouden een cruciale

rol als poortwachter van wetgeving. Binnen de huidige politieke verhoudingen is het echter zeker zo belangrijk om te kijken naar de wijze waarop parlementen toezien op de uitoefening van de uitvoerende macht en zorgen dat hiervoor adequate, publieke verantwoording wordt afgelegd. In deze paper zijn de mogelijkheden om vertegenwoordigende instituties te versterken in de Europese Unie verdeeld in drie groepen. Eerst ga ik in op de rol van nationale parlementen (§4). Vervolgens behandelt paragraaf 5 de wetgevende bevoegdheden en de verkiezing van het Europees Parlement. Ten slotte pleit ik voor een versterking van het democratisch toezicht op uitvoerende bevoegdheden op Europees niveau door een ontwikkeling in de richting van een meer dualistisch/ presidentieel stelsel (§6).

Alvorens echter in te gaan op de concrete hervormingsvoorstellen wil ik in de eerste drie paragrafen eerst de theoretische achtergrond nader uitwerken. Als uitgangspunt daarbij fungeren twee tegenwerpingen tegen de toepassing van het model van vertegenwoordigende democratie op de Europese Unie. Ten eerste wordt betoogd dat voor een werkbaar democratisch systeem een gemeenschapsgevoel noodzakelijk is en dat het daar op Europees niveau aan ontbreekt (§1). Ten tweede kan men argumenteren dat de Europese Unie als politieke systeem fundamenteel verschilt van nationale politieke systemen en dat derhalve ook voor haar democratisering een beroep moet worden gedaan op fundamenteel andersoortige arrangementen (§2). Mijn stelling is dat institutionele hervormingen ook een bijdrage kunnen leveren aan het democratisch rijpingsproces van Europa. De alternatieve modellen voor een Europese democratie ontbreekt het tot dusver aan de fundamentele garanties van openheid, politieke gelijkheid en democratische legitimiteit die wel inherent zijn aan de vertegenwoordigende democratie (§3).

## **1 Fundering en beperkingen van de ‘no-demos’ these**

Het is inmiddels een cliché om te stellen dat het model van de vertegenwoordigende democratie zoals het functioneert op nationaal niveau zich niet zonder meer laat toepassen op de Europese Unie. De Europese Unie, zo luidt het betoog, is een uniek en onvergelijkbaar (*sui generis*) politiek systeem. Met het simpelweg transplanteren van nationale modellen worden de onderscheidende kenmerken van dit systeem miskend.

Het meest aangehaalde verschil tussen de Europese Unie en nationale politieke systemen is dat het de Europese Unie ontbreekt aan een gemeenschappelijke identiteit die haar onderdanen bindt.<sup>1</sup> Zeker is dat hoe verder de politieke gemeenschap wordt uitgebreid, hoe

---

<sup>1</sup> Het meest spraakmakende voorbeeld van deze argumentatie is het Maastricht-oordeel van het *Bundesverfassungsgericht* (BverfG 89, 155). Voor een meer analytische onderbouwing zie het artikel van één van haar rechters, Dieter Grimm (1995). Elementen van deze argumentatie deden echter al langer de

zwakker de onderlinge sociale banden worden. Daarmee wordt het moeilijker een beroep te doen op waarden als loyaliteit en solidariteit. Om die reden is het inderdaad onwaarschijnlijk dat bepaalde arrangementen die zijn gerealiseerd op nationaal niveau – en dan met name sociale arrangementen met nadrukkelijk herverdelende sociaal-economisch implicaties – op afzienbare termijn op Europees niveau kunnen worden gereproduceerd.<sup>2</sup>

Er zijn duidelijke verschillen in politiek gemeenschapsgevoel tussen het nationale en het Europese niveau, maar deze tegenstelling kan aan beide kanten worden overtrokken. Enerzijds is er weinig reden moderne naties (nog) als hechte gemeenschappen rondom een eenduidige nationale identiteit te beschouwen. Emotionele identificatie met de natie volstaat in onze tijd niet (meer) als bron voor de legitimiteit van nationale politieke systemen. Rationele argumenten over de noodzakelijkheid van een werkbaar politiek systeem spelen daarbij evenzeer een rol. Anderzijds kunnen dergelijke rationele argumenten zeker ook worden aangevoerd voor de rechtvaardiging van een Europees politiek systeem. Bovendien is Europa – los van alle pseudo-nationalistische symbolen zoals een vlag en een volkslied – in een toenemend aantal opzichten een relevante belevingscontext (Engels als lingua franca, vakanties, uitwisselingsprojecten, Champions League).

Deze voorbeelden laten ook zien dat een gemeenschapsgevoel niet een absoluut maar een dynamisch gegeven is dat door de tijd heen kan toe- en afnemen. Welke vormen van Europees beleid haalbaar zijn kan door de tijd heen veranderen. Waar op dit moment de publieke steun voor een sociaal beleid, een Europese belasting en ook een gezamenlijk Europees buitenlands beleid nog ontbreekt, kan dit wel gaandeweg ontstaan.<sup>3</sup> Deze veronderstelling gaat echter rechtstreeks in tegen de suggestie dat Europees beleid voorbestemd is om zich te ontwikkelen binnen eens en voor al gedefinieerde kaders van regulerend (niet herverdelend), ‘negatief’ (niet ‘positief’) en technisch (niet politiek) beleid.<sup>4</sup>

Bovenal is het echter een eenzijdige voorstelling van zaken om te veronderstellen dat een sterk ontwikkeld gemeenschapsgevoel noodzakelijkerwijs vooraf hoort te gaan aan een politiek systeem. In de politieke theorie is het een klassiek idee dat politiek representatie niet

---

ronde met als meest prominente vertegenwoordiger mogelijk Graf Kielmannsegg (1994). Voor een kritische analyse van het Maastricht-oordeel zie Weiler, Haltern & Mayer (1995).

<sup>2</sup> Aldus Scharpf (1999).

<sup>3</sup> Opvallend genoeg zijn dit juist terreinen waar burgers volgens de Eurobarometer enquêtes een sterke behoefte voelen aan meer Europees beleid (CONV 712/03). Het is echter de vraag of bij deze wens is ingecalculeerd dat dit beleid dan ook aanmerkelijk kan afwijken van hetgeen zij op nationaal niveau gewend zijn.

<sup>4</sup> Deze typering verwijzen respectievelijk naar Majone (1997), Scharpf (1999) en Moravcsik (2002).

afhankelijk is van gemeenschapsgevoel maar veeleer daarvoor constituerend is.<sup>5</sup> Ook de historische praktijk van natiestaten laat zien dat de relatie tussen de vorming van een natie en de vorming van een staat vaak verre van eenduidig is.<sup>6</sup> Het politiek systeem is veelal een drijvende kracht bij het tot stand brengen van een gemeenschapsgevoel en een gemeenschappelijke publieke sfeer.

Ik bestrijd niet dat de beperkte sociale binding tussen de Europese burgers beperkingen oplegt aan hetgeen politiek haalbaar is binnen de Europese Unie. Waar het om gaat is dat dit gegeven niet tot de fatalistische conclusie hoeft te leiden dat het geen zin heeft om de mogelijke democratische hervormingen te verkennen zolang niet een werkelijke Europese identiteit vorm heeft gekregen. Democratisering is niet volledig afhankelijk van de voorafgaande aanwezigheid van een sterk ontwikkeld gemeenschapsgevoel. Sterker nog, democratisering kan zelfs een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een dergelijk gemeenschapsgevoel. In plaats van ons blind te staren op de afwezigheid van een Europese identiteit, is het veel interessanter is het om te kijken wat we kunnen bereiken binnen de gegeven beperkingen en hoe door slimme hervormingen deze beperkingen langzamerhand kunnen worden opgerekt.

## **2      Ontwikkeling en risico's van een Europees corporatistisch model**

Naast de 'no demos' stellingname is er een tweede benadering die uitdrukkelijk afstand neemt van de toepasbaarheid van het model van vertegenwoordigende democratie op de Europese Unie. Deze benadering herkent binnen de politiek processen die zich binnen de Unie hebben ontwikkeld geheel nieuwe democratische vormen of 'substituut democratische legitimiteit'.<sup>7</sup> In plaats van aan te sluiten op het vertegenwoordigende model, tonen deze vormen van substituut-democratie eerder verwantschap met corporatistische modellen zoals die ook op nationaal niveau fungeren, niet in de laatste plaats in Nederland. In plaats van de concurrentie tussen politieke partijen staat in het corporatisme de samenwerking tussen functioneel gedefinieerde groepen centraal. Deze groepen concurreren niet om (electorale)

---

<sup>5</sup> In wezen is deze gedachte al te lezen in het werk van Thomas Hobbes waarin de 'Leviathan' de politieke gemeenschap constitueert. De meest klassieke uitwerking van het idee dat het politieke systeem vorm geeft aan de politieke gemeenschap vinden we bij Abbé de Sièyes (1789). In het debat over Europa heeft Jürgen Habermas (2001) het belang van deze redenering reeds krachtig naar voren gebracht.

<sup>6</sup> Zie Weber (1976) en Gellner (1998). Ook het werk van Abraham de Swaan (1988) biedt talloze voorbeelden van de wijze waarop het politieke systeem voeding heeft gegeven aan de vorming van een nationale identiteit en solidariteit.

<sup>7</sup> Dit begrip is afkomstig van Adrienne Héritier (1999).

steun omdat hun achterban functioneel is gedefinieerd, bijvoorbeeld in termen van arbeidsrelatie (werknemers en werkgevers) of geloof (het Nederlands verzuilingsstelsel).<sup>8</sup>

Een Europees corporatistisch model kan in de eerste plaats worden gezien in de wijze waarop de lidstaten met elkaar samenwerken binnen de Raad van Ministers.<sup>9</sup> Ieder van de lidstaten vertegenwoordigt een geheel van de anderen afgezonderde achterban. Achter gesloten deuren zoeken de regeringen gezamenlijk naar compromissen die op een zo breed mogelijke steun kunnen rekenen. Vervolgens keert iedere vertegenwoordiger weer terug naar het eigen land om daar verantwoording af te leggen en het bereikte compromis te verdedigen. Naast het lidstatenoverleg, zien we op tal van plekken in het Brusselse besluitvormingsproces corporatistische structuren, bijvoorbeeld in de commissies en werkgroepen ingesteld door de Raad, in de consultatiestrategie van de Commissie, de adviesrol van het Economisch en Sociaal Comité en in het principe van de Sociale Dialoog.<sup>10</sup>

De argumentatie is nu dat deze vormen van corporatistische besluitvorming binnen de Europese Unie veel van de functies vervullen die op nationaal niveau worden toegeschreven aan vertegenwoordigende organen. En hoewel ze de vertrouwde democratische legitimiteit van vertegenwoordigende organen ontberen, zijn er elementen van corporatistische besluitvorming die als bronnen van legitimiteit kunnen fungeren. Het belangrijkste kenmerk is waarschijnlijk wel de drang naar brede steun of consensus die in deze instituties is ingebouwd. Waar vertegenwoordigende democratie wordt gekenmerkt door het uitspelen van meerderheden tegen minderheden, zijn corporatistische overlegvormen er op gericht te zoeken naar een compromis dat voor alle partijen aanvaardbaar is. Bovendien is beargumenteerd dat corporatistische overlegvormen een 'deliberatieve' situatie creëren waarin betrokkenen gezamenlijk zoeken naar nieuwe ideeën die een synthese tussen de verschillende belangen mogelijk maken.<sup>11</sup> Terwijl in het model van vertegenwoordigende democratie de meerderheid haar wil kan opleggen aan de minderheid, zijn de partijen in een corporatistisch model aangewezen op argumenten om elkaar te overtuigen. Deze situatie

---

<sup>8</sup> Het corporatisme wordt bovenal geïdentificeerd met de tripartiete bestuursstructuren (regering, werkgevers en vakbonden) die een belangrijke rol speelden in verschillende naoorlogse verzorgingsstaten in West-Europa (Schmitter & Lehmbruch 1979). De typisch Nederlandse verschijningsvorm van de verzuilingsstructuur is geanalyseerd door Lijphart (1968).

<sup>9</sup> Chrysochou (1994); Gabel (1998); Lijphart (1999): pp. 42 ff.

<sup>10</sup> Over de commissies zie Joerges & Vos (1999). Voor een systematische visie van de Commissie op de rol van functionele organisaties in de Europese besluitvorming zie haar *Witboek over Europese Governance* (Commissie 2001).

<sup>11</sup> Het begrip deliberatie heeft de laatste jaren een enorme opgang gemaakt in de politieke theorie (Habermas 1993; Gutmann & Thompson 1996; Bohman & Rehg 1997). De toepasbaarheid van deze theorie voor supranationale besluitvorming en in het bijzonder voor de Europese Unie is verkend door Gerstenberg & Sabel (2000); Joerges & Neyer (2001) en Erikssen & Fossum (2000).



dwingt hen hun belangen en inzichten zo goed mogelijk te verwoorden en zich tegelijkertijd in te leven in de argumenten van de anderen.

Het zoeken naar brede steun en het optimaal benutten van ideeën zijn zonder meer positieve elementen. De vraag is echter of deze elementen volstaan om de Europese besluitvorming van de noodzakelijke legitimatie te voorzien. Bovendien kampt de corporatistische benadering met fundamentele legitimitieitsproblemen. Enerzijds speelt bij alle raadplegingsprocessen het vraagstuk van de afbakening van de ‘stakeholders’. Per beleidsvraag moet steeds weer worden gekeken welke maatschappelijke groepen geraadpleegd moeten worden en maar al te vaak speelt het vermogen van partijen om zich effectief te mobiliseren daarbij een bepalende rol. Groepen met een sterk georganiseerde en vermogende achterban en een gevestigde rol in het politieke proces (bijvoorbeeld werkgevers en werknemers) genieten structurele voordelen ten opzichte van groepen die naar hun aard gefragmenteerd, minder vermogend en minder zichtbaar zijn (zoals werklozen). Anderzijds is er de vraag naar de interne representativiteit. De betrokken organisatie worden geacht een bepaalde maatschappelijk segment te vertegenwoordigen. Zij zijn echter zelf verantwoordelijk voor de contacten met hun achterban. Terwijl de organisaties formeel doorgaans wel democratische principes in acht nemen, ligt de interne participatie in de praktijk echter vaak laag en zet het kader de toon.

Al met al worden maatschappelijke organisaties gedomineerd door professionals die doorgaans meer gemeen hebben met hun gesprekspartners van andere organisaties dan met de achterban die zij verondersteld worden te vertegenwoordigen. Nergens is deze kloof zo voelbaar als in Brussel waar tal van belangenorganisaties een claim leggen op de besluitvorming, terwijl slechts weinige Europese burgers weet en vertrouwen hebben dat hun belang daar daadwerkelijk wordt vertegenwoordigd. Corporatistische overlegkaders kunnen zeker hun waarde hebben. Voor de democratische rechtvaardiging van politieke besluiten is het echter wenselijk het politieke primaat bij de vertegenwoordigende democratie te leggen.

### **3 De geschiktheid van de Europese Unie voor vertegenwoordigende democratie**

Het streven naar een effectieve Europese vertegenwoordigende democratie onderscheidt zich dus van de ‘no demos’ stellingname omdat het zich niet afhankelijk maakt van het al of niet ontstaan van een Europees gemeenschapsgevoel maar zich richt op de concrete mogelijkheden om vanuit het politieke systeem de binding met de burgers te vergroten. Het verkennen van deze mogelijkheden is van bijzonder belang in het licht van de ‘constitutionele’ hervormingsdiscussie zoals die momenteel wordt gevoerd in en rondom de

Europese Conventie. Met het blijven hameren op de afwezigheid van een demos stelt men zich buiten deze discussie omdat deze (fatalistische) stellingname weinig ruimte laat voor constructieve voorstellen.

Het grote verschil tussen de invalshoek van de vertegenwoordigende democratie en die van een Europees corporatistisch model ligt met name in het stevige normatieve fundament waarop het vertegenwoordigende model is gegrondvest. De kracht van het model van vertegenwoordigende democratie schuilt in wezen in drie kenmerken:<sup>12</sup>

- *Politieke gelijkheid*: Het beginsel van politieke gelijkheid vormt het normatieve hart van elk democratisch ideaal.<sup>13</sup> Als het er uiteindelijk op aan komt telt ieder lid van de samenleving voor evenveel; geen enkele stem krijgt prioriteit of kan die van een ander overtroeven, verschillen in kennis, ervaring, belangstelling of vermogen doen er niet toe. Dit principe wordt bij uitstek belichaamd door de praktijk van verkiezingen. Hoeveel er ook is af te dingen op verkiezingen – de bothed en informatiearmoede van de stem, de massaliteit, en de verwaarloosbare impact van het individu – uiteindelijk biedt het een uniek moment van politieke gelijkheid van allen.
- *Arbeidsdeling*: In tegenstelling tot het ‘zuivere’ idee van directe democratie, veronderstelt vertegenwoordigende democratie een onderscheid tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden. In het licht van de vertegenwoordigende democratie is politiek niet ‘alles’ en actieve politieke betrokkenheid niet noodzakelijkerwijs de maatschappelijke norm.<sup>14</sup> Burgers kunnen zeer wel prioriteit geven aan andere activiteiten en interesses. De vertegenwoordigende democratie past in wezen het principe van arbeidsdeling toe op de politiek. Enerzijds wordt het volk vrijgesteld van voortdurende en volledige betrokkenheid bij de politiek. Anderzijds worden politici in staat gesteld zich te specialiseren door zich uitsluitend te richten op het politieke bedrijf. Tegelijkertijd relativeert de scheiding tussen volk en volksvertegenwoordigers de betekenis van politiek. Het geeft aan dat politiek in moderne maatschappijen geen alomvattend gegeven is, maar dat er zich een hele wereld buiten de politiek bevindt. Ook zijn er duidelijke grenzen gesteld aan de politieke macht. Buiten die grenzen genieten burgers de vrijheid ieder voor zich invulling te geven aan hun leven. Omgekeerd – en zeker zo belangrijk – impliceert

---

<sup>12</sup> De definitie van het model van vertegenwoordigende democratie aan de hand van de genoemde drie elementen is in hoge mate geïnspireerd door het werk van Bernard Manin (1997), Robert Dahl (in het bijzonder 1989) en E.E. Schattsneider (1960). Daarnaast moet ook worden gewezen op Hannah Pitkin’s (1967) klassieke studie over representatie.

<sup>13</sup> Meest concreet Dahl (1989), maar in wezen ligt het principe van de fundamentele gelijkheid aan de meeste moderne politieke theorieën: Kant, Mill, Rawls, Habermas.

<sup>14</sup> In dit opzicht sluit de vertegenwoordigende democratie aan op de liberale traditie in het politieke denken en niet op het ‘republikeinse idee’ van de burger als ‘zoon politikon’ (*politiek dier*) zoals dat werd verondersteld door Aristoteles en in onze eigen tijd op fascinerende wijze is ontwikkeld in het werk van Hannah Arendt (1958) over het actieve leven (‘vita activa’).

deze benadering ook dat burgers kunnen samenleven binnen een bepaald politiek systeem zonder dat ze noodzakelijkerwijs in alle opzichten hetzelfde wereldbeeld delen.<sup>15</sup>

- *Voorwaardelijkheid* Het onderscheid tussen volk en politici in de vertegenwoordigende democratie is echter slechts gerechtvaardigd doordat het mandaat van politici is gebonden aan strikte voorwaarden: het berust op steun van het volk, staat in principe open voor allen die het willen, en is ten alle tijde gebonden aan een beperkte termijn. Het gegeven dat politici uiteindelijk steeds afhankelijk zijn van de hernieuwde steun van het volk vormt een cruciale stimulans om naar beste vermogen de belangen van de kiezers te dienen.<sup>16</sup> Falende politici zitten er nooit voorgoed, maar kunnen naar verloop van tijd uit hun functie worden gezet. Bovendien hebben zij te maken met *peer pressure* van hun collegae die niet met hun falen geassocieerd willen worden. Niet alleen worden politici gestimuleerd om te zoeken naar initiatieven die de belangen van de burgers zo goed mogelijk dienen, ook hebben zij er alle belang bij deze initiatieven zo goed mogelijk te communiceren naar de burger.

Vertegenwoordigende democratie draait dus om voortdurende interactie tussen politici en het publiek. Politieke partijen, ideologieën en media helpen door het aanbrengen van structuur in deze interactie. De confrontatie tussen volksvertegenwoordiging en regering speelt een sleutelrol in dit proces. Enerzijds is dit het kanaal waardoor alle machtsuitoefening voortdurend onder publieke controle wordt gesteld. Anderzijds vormt deze confrontatie ook het brandpunt van de publieke waarneming van het politieke besluitvormingsproces. In een optimaal functionerende democratie vindt in de communicatie met het publiek een adequate selectie van hoofd- en bijzaken plaats en krijgt het publiek een adequaat beeld van de politieke verhoudingen. Op basis van dit beeld bepalen de kiezers uiteindelijk om het mandaat van de zittende politici al dan niet te verlengen.

Zuiver gezien als politiek model neemt de toepasbaarheid van vertegenwoordigende democratie alleen maar toe bij toenemende schaalgrootte. Een arbeidsdeling tussen politici en burgers is onontkoombaar. Zonder twijfel is de afstand tussen politici en burgers op Europees niveau zowel in fysieke als in emotionele zin nog aanmerkelijk groter dan op nationaal niveau. Politiek op Europees niveau heeft per definitie de neiging om op grote afstand van de mensen plaats te vinden en een beroep te doen op grote abstracties. En zoals

---

<sup>15</sup> De liberale filosoof John Rawls (1993) gebruikt hierbij de metafoor van 'een overlappende consensus'.

<sup>16</sup> Deze gedachtegang staat centraal in het werk van Joseph Schumpeter (1943) dat het fundament heeft gelegd voor de pluralistische traditie in de politicologie (Polsby 1963; Dahl 1956). Voor een recente systematische uitwerking van deze gedachte zie Riker (1982).

reeds aangegeven dreigt de besluitvorming in Brussel, meer nog dan op nationaal niveau, in handen te vallen van politieke elites en experts.

Vereiste voor een sterke en legitimerende Europese vertegenwoordigende democratie is echter wel dat effectief invulling wordt gegeven aan de principes van politieke gelijkheid en voorwaardelijkheid van politieke macht. Dat is momenteel onvoldoende het geval. Formeel geven verkiezingen (voor het Europees Parlement en in indirecte zin ook de nationale verkiezingen) uitdrukking aan het principe van politieke gelijkheid – hoewel ook daar nog wel het één en ander op af te dingen is in de Europese context gegeven de disproportionaliteit die volgt uit de wens de gelijkheid tussen burgers te verenigen met de gelijkheid tussen lidstaten. Het voornaamste probleem is echter hoe deze mechanismen zich vertalen in effectieve controle over, en binding van, de politieke macht op Europees niveau.

In het resterende deel van deze paper ga ik in op concrete institutionele hervormingen die de vertegenwoordigende democratie binnen de Europese Unie kunnen versterken. Parlementen spelen daarbij in hun rol als volksvertegenwoordiging een sleutelrol. Enerzijds kan daarbij worden gekeken hoe de positie van het Europees Parlement kan worden versterkt binnen de Europese besluitvorming. Anderzijds is het – in navolging van de Verklaring van Laken en ook de eerdere Verklaring (No. 23) bij het Verdrag van Nice – van groot belang te kijken naar de mogelijkheid om de betrokkenheid van nationale volksvertegenwoordigingen bij Europa te vergroten. Voor de meeste Europese burgers is de nationale volksvertegenwoordiging namelijk nog steeds het belangrijkste politieke referentiepunt. Zolang Europa nog niet daadwerkelijk één grote gemeenschap van burgers maar toch ook (en vooral) nog een gemeenschap van staten is, hebben nationale parlementen bovendien een onmisbare rol te vervullen in het controleren van de bijdrage van de nationale regeringen in de Europese besluitvorming.

Naast het onderscheid tussen nationale parlementen en het Europees Parlement, maakt de volgende analyse een essentieel onderscheid tussen de wetgevende en de controlerende rol van volksvertegenwoordigingen. De rol van het parlement als (soevereine) wetgever staat doorgaans centraal in de traditionele analyse van politieke verhoudingen. Binnen de moderne staat zien we echter dat het zwaartepunt van de politiek gaandeweg steeds meer is verschoven van volksvertegenwoordiging naar regering. In de praktijk maken parlementen nog slechts bij uitzondering zelf wetten. Het overgrote deel van de wetten wordt gemaakt door de uitvoerende macht en de wetgevende rol van het parlement heeft zich in steeds verdergaande mate veranderd in die van poortwachter. Met deze verschuiving is het accent in de activiteiten van het parlement steeds meer komen te liggen op de controle van de

uitvoerende macht. Democratisering vergt dus enerzijds consolidatie van de beslissende stem van het parlement in wetgeving en anderzijds versterking van haar controlerende bevoegdheden ten aanzien van de uitvoerende macht.

#### 4 Versterking van de nationale parlementen

In het centrum van de klassieke analyse van de vertegenwoordigende democratie staat het parlement als belichaming van de volksoevereiniteit. De leden van het parlement zijn direct gekozen door het volk, zij beslissen over de wetten van het land, en publieke macht kan slechts worden uitgeoefend indien (direct of indirect) gemandateerd door een wet. Zo speelt het parlement een sleutelrol in een complex systeem van delegatie van bevoegdheden. Het volk heeft haar de macht gedelegeerd. Op haar beurt delegeert het parlement weer verantwoordelijkheden aan de regering en (voor een groot deel via de regering) aan andere overheidslichamen. Uiteindelijk is alle macht echter terug te voeren op het parlement als volksvertegenwoordiging.<sup>17</sup>

Eén van de bevoegdheden die het parlement delegeert aan de regering is de bevoegdheid tot het afsluiten van verdragen met andere landen. Binnen de Europese Unie heeft de internationale samenwerking een uniek, permanent karakter aangenomen. De samenwerking tussen lidstaten is geïnstitutionaliseerd in de Raad van Ministers. Nationale parlementen kunnen de deelname van de regering controleren met behulp van dezelfde middelen die zij gebruiken om toezicht te houden op het regeringswerk in het algemeen. In het bijzonder is voorafgaand aan de Raadsbijeenkomsten overleg mogelijk over de nationale inzet en strategie. Na de bijeenkomst kan de minister ter verantwoording worden geroepen.

In de praktijk blijkt het echter moeilijk voor nationale parlementen om deze controletaak waar te maken. Binnen de Raad van Ministers wordt een enorm aantal besluiten van grote variëteit genomen maar door wie, waar en wanneer die besluiten worden genomen is zeer moeilijk te overzien. De Raad van Ministers heeft zich ontwikkeld tot een conglomeraat van instituties. Zij kent momenteel negen formaties waarin vakministers elkaar ontmoeten rondom thematisch gedefinieerde beleidsterreinen. Onder de ministeriële formaties functioneren zo'n 185 commissies en werkgroepen.<sup>18</sup> In al deze vergaderformaties komen

---

<sup>17</sup> In de wetenschappelijke literatuur worden delegatie-relaties veelal geconceptualiseerd als principal-agent relaties. Zie Strøm (2000) voor een toepassing van dit concept, alsmede de andere artikelen in hetzelfde (speciaal-)nummer van het *European Journal of Political Research*. Voor een brede behandeling van de relatie tussen wetgevende en uitvoerende macht zie Döring (1995). Voor een toepassing van het delegatie-idee in de Europese Unie zie Pollack (1997) en Crum (2003b).

<sup>18</sup> De Europese Raad van Sevilla bepaalde het aantal ministeriële Raadsformaties op negen. Eerder was dit aantal opgelopen tot bijna twintig. In 2000 waren er zestien formaties actief de tezamen goed waren voor meer dan 80 formele bijeenkomsten. In hetzelfde jaar herbergde de Raad van Ministers zo'n 185

zaken van zeer uiteenlopende aard aan de orde. Deels gaat het over wetgeving, maar net zo vaak gaat het om afstemming en coördinatie van uitvoeringsbevoegdheden of over procedurele en coördinerende vraagstukken van algemeen Europese aard.

De controletaak van alle parlementen wordt verder bemoeilijkt door de sfeer van diplomatieke geheimzinnigheid die (nog steeds) de bijeenkomsten van de Raad omgeeft. De voor de voorbereiding van de Raadsbijeenkomsten benodigde documentatie komt vaak slechts moeizaam beschikbaar en als deze beschikbaar komt rest er vaak nog maar een zeer beperkte tijd. Vervolgens vinden de Raadsbijeenkomsten achter gesloten deuren plaats. Wanneer de minister na de bijeenkomst verantwoording aflegt aan het parlement moet zij erop vertrouwen dat deze inderdaad het onderste uit de kan heeft weten (en willen) te halen in de onderhandelingen.<sup>19</sup>

Een adequate beoordeling van de beslispunten en de politieke speelruimte vereist grondige kennis van de Europese procedures en verhoudingen. Deze kennis is niet bij alle parlementariërs in gelijke mate aanwezig. Daar komt bij dat parlementariërs ook weinig reden hebben om zich in de Europese besluitvorming te verdiepen. Om het populair te zeggen: Europa is niet 'sexy' en er valt weinig te 'scoren'. Het technisch gehalte van Europese besluitvorming is doorgaans hoog, terwijl de meerwaarde van parlementaire bemoeienis veelal beperkt is. Doorgaans zullen regering en parlement een zelfde visie op het 'nationale belang' in bepaalde dossiers hebben. Mocht een parlementariër hier al iets aan toe kunnen voegen, dan nog blijft zij afhankelijk van de minister om dit punt ook daadwerkelijk in Brussel binnen te halen.

Nationale parlementen in Europa geven op verschillende manieren invulling aan hun controletaken.<sup>20</sup> Aan de ene kant zien we parlementen waar ieder Europese dossier naar thema wordt verdeeld naar de parlementaire commissie met het betreffende thematische profiel. Aan de andere kant zijn er parlementen waarbij de behandeling van dossiers in sterkere mate is geconcentreerd in een parlementaire commissie voor Europese zaken waar men over de benodigde kennis van de Europese besluitvorming beschikt. Een ander verschil is dat het Deense parlement het recht heeft bedongen dat de Minister (die vaak deel uitmaakt

---

commissies en werkgroepen die tezamen meer dan 3.500 bijeenkomsten belegden (Council of the EU 2001).

<sup>19</sup> De implicaties van deze onzekerheid ('joint decision trap') zijn systematisch geanalyseerd door Scharpf (1988). Vgl. Putnam (1988)

<sup>20</sup> Voor een overzicht van de rollen die de verschillende nationale parlementen claimen in Europese besluitvorming zie Maurer & Wessels (2001); vgl. Holzacker (2002) voor een analyse van de Nederlandse met de Duitse en de Deense praktijk.

van een minderheidsregering) slechts voorwaardelijk kan instemmen met de besluiten in de Raad, terwijl in andere landen de Minister een haast ongeclausuleerd onderhandelingsmandaat geniet.

Een laatste, fatale complicatie voor de controletaak van nationale parlementen is dat de Europese besluitvorming zich inmiddels deels heeft losgemaakt van het internationaal-rechtelijke kader door de introductie van besluitvorming bij (gekwalficeerde) meerderheid in de Raad, de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie, en het betrekken van het Europees Parlement in het besluitvormingsproces.<sup>21</sup> In het bijzonder het gebruik van besluitvorming bij gekwalficeerde meerderheid ontnemt lidstaten de mogelijkheid een veto uit te spreken over onwelgevallige besluiten. Hoezeer nationale parlementen er ook in slagen hun ministers te binden, deze kan dan nog steeds worden overstemd door een andersgezinde meerderheid van lidstaten.

In de Europese Conventie is de nadruk in de discussie over de rol van nationale parlementen gelegd op het creëren van een rol voor hen in het communautaire besluitvormingsproces. Het idee van een aparte wetgevingskamer met nationale parlementariërs werd snel verworpen als een te grote belasting van het wetgevingsproces. In plaats daarvan wordt nu een zogenaamd 'waarschuwingmechanisme' voorgesteld.<sup>22</sup> In het kader van dit waarschuwingmechanisme wordt nationale parlementen tijdige en volledige informatie over wetsvoorstellen gegarandeerd. Bovendien kunnen parlementen binnen een periode van zes weken na de bekendmaking van de voorstellen bezwaar aantekenen tegen deze voorstellen indien zij menen dat de voorstellen onnodig inbreuk maken het subsidiariteitsbeginsel.<sup>23</sup> Indien meer dan een derde van de nationale parlementen een dergelijk bezwaar indient, is de opsteller van het wetsvoorstel (doorgaans de Commissie) genoopt haar voorstel te heroverwegen (doch niet gedwongen het ook daadwerkelijk aan te passen). In wezen stelt het waarschuwingmechanisme nationale parlementen dus in staat om zich direct – zonder tussenkomst van de regeringen – te mengen in het Europese wetgevingsproces.

Het voorstel voor het waarschuwingmechanisme beoogt bovenal de betrokkenheid van nationale parlementen bij Europese wetgeving te vergroten en hen het verwijt uit handen te

---

<sup>21</sup> In wezen definiëren deze kenmerken de zogenaamde communautaire methode (Commissie 2002a). Als laatste element kan hier nog het toezicht door het Europees Gerechtshof aan worden toegevoegd.

<sup>22</sup> Bedacht door de Conventie-werkgroep over subsidiariteit (CONV 286/02); overgenomen door de werkgroep over nationale parlementen (CONV 353/02); uitgewerkt in (concept-)protocollen over subsidiariteit en nationale parlementen (CONV 579/03).

<sup>23</sup> Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de Unie slechts daar handelt waar de bevoegdheden van lidstaten tekort schieten en ingrijpen door de Unie aanwijsbare schaalvoordelen heeft in de inzet van middelen of het bereiken van de beoogde doelen.

nemen dat deze wetgeving tot stand komt zonder dat zij daar afdoende over zijn geïnformeerd en in staat zijn geweest er invloed over uit te oefenen ('Brussels bashing'). De effectiviteit van het mechanisme zelf moet blijken in de praktijk. Essentieel daarbij is dat het gebruik beperkt is tot inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel. Het kan dus niet worden geactiveerd voor andersoortige bezwaren. Het is zeker mogelijk dat het waarschuwingsmechanisme een dode letter blijft. Dan nog kan er echter wel een waardevolle symbolische en mogelijk zelfs preventieve werking van uit gaan. Aan de andere kant bestaat het risico dat (bepaalde) nationale parlementen het mechanisme al te actief weten op te pakken en dat daarmee een extra belasting van het Europees wetgevingsproces wordt gecreëerd die in de praktijk niet onderdoet voor het oorspronkelijke idee van een aparte wetgevingskamer van nationale parlementariërs.

Hoe het ook zij, het is onwaarschijnlijk dat de introductie van het waarschuwingsmechanisme alle problemen rondom de parlementaire controle van regeringen in Europa zal wegnemen. Uit het oogpunt van democratische controle zijn de randvoorwaarden verbonden aan het mechanisme overigens van groter belang dan het mechanisme zelf: het direct en tijdig informeren van de nationale parlementen tegelijkertijd met de regeringen en de constitutionele garantie dat de daadwerkelijke besluitvorming in de Raad van Ministers pas na een raadplegingsperiode van zes weken plaatsvindt. De Conventie is ervan teruggeschrokken om bepalingen voor te stellen met betrekking tot de organisatie van de verhoudingen tussen nationale regeringen en parlementen. De belangrijkste reden hiervoor is dat men dit uiteindelijk een zaak voor de lidstaten zelf acht. Een andere reden is dat wanneer nationale parlementen al te veel controle zouden krijgen over het optreden van hun regeringen in de Raad van Ministers (bijvoorbeeld conform het Deense model), besluitvorming in dit orgaan zo goed als onmogelijk zou worden.

De belangrijkste sleutel tot het vergroten van de controlemacht van de nationale parlementen ligt echter in de institutionele vormgeving van de Raad van Ministers. Hierbij moet worden begonnen met een verheldering van de interne structuur die enerzijds de hiërarchie tussen de verschillende Raadsformaties verheldert en anderzijds een duidelijk onderscheid aanbrengt tussen activiteiten van uiteenlopende (wetgevende, uitvoerende en coördinerende) aard. Het Presidium van de Conventie heeft voorgesteld om in essentie vijf ministeriële Raadsformaties te behouden met de mogelijkheid om desgewenst aanvullende formaties te activeren (CONV 691/03: art. 17a). Eén algemene raadsformatie zal zich met name bezighouden met de coördinatie binnen de raad en toezien op de consistentie van beleid. Drie andere formaties zijn gericht op de beleidsafstemming op specifieke beleidsterreinen: economische en



financiële zaken (Ecofin), externe betrekkingen (Relex) en justitie en binnenlandse zaken (JBZ).

Meest vernieuwend is de instelling van een aparte Wetgevende Raad. Alle besluitvorming over Europese wetgeving wordt uiteindelijk geconcentreerd in deze Wetgevende Raad. Deze hervorming wordt van bijzonder belang in het licht van twee aanvullende bepalingen. Ten eerste voorzien de voorgestelde artikelen ook in een bepaling dat de discussie en besluitvorming over wetten in het openbaar moet plaatsvinden (ontwerpartikel 25.3). Vergaderingen van de Wetgevende Raad zullen dus openbaar zijn waarmee nationale parlementen aanzienlijk meer zicht hebben op wat er gebeurt. Ten tweede wordt voorgesteld dat het lidmaatschap van en het stemrecht in Raadsformaties in de toekomst persoonsgebonden zal zijn (art. 17.2). Elke regering zal dus altijd door dezelfde minister in de Wetgevende Raad worden vertegenwoordigd (met de mogelijkheid dat deze zich voor een vergadering laat assisteren door één of twee vakcollega's).

Dit betekent een belangrijke verduidelijking in de relatie met nationale parlementen. De aansprakelijkheid voor wetgeving door de Raad wordt geconcentreerd in één persoon en logischerwijs kan de parlementaire commissie Europese Zaken zich ontwikkelen tot zijn of haar parlementaire tegenspeler/ counterpart. Deze relatie kan het brandpunt vormen van een volwaardige regering–parlement dialoog over Europa met geïnformeerde spelers en duidelijke verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd kan de verantwoording van de leden van de uitvoerende raadsformaties (Ecofin, Relex en JBZ) geconcentreerd worden in de thematische parlementaire commissies. Wat resteert is de wenselijkheid dat ook deze Raadsformaties in principe in de openbaarheid vergaderen, zeker wanneer er besluiten van algemene strekking worden genomen.

## **5 Versterking van het Europees Parlement: bevoegdheden en kiesstelsel**

Hoe belangrijk het ook is om de controlemogelijkheden van nationale parlementen op het handelen van de regeringen in Brussel te vergroten, uiteindelijk zijn toch aanvullende mechanismen noodzakelijk voor de democratische legitimatie van het Europees beleid. Dit geldt bij uitstek op die terreinen waar lidstaten met de introductie van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers, de mogelijkheid uit handen hebben gegeven om onwelgevallige besluitvorming te blokkeren. Meer en meer is het Europees Parlement derhalve ontwikkeld tot een ware volksvertegenwoordiging op Europees niveau met de bijbehorende aanspraken op democratische legitimiteit en bevoegdheden. Juist in die gevallen waar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is geïntroduceerd in de Raad van

Ministers, heeft het Europees Parlement inmiddels de rol van volwaardige medewetgever verworven.<sup>24</sup>

Hoewel het Europees Parlement inmiddels een breed scala aan bevoegdheden heeft, maakt zij haar rol als belichaming van de Europese volkssoevereiniteit voorsnog niet waar.<sup>25</sup>

Weliswaar vertoont de werking van het Europees Parlement alle kenmerken van een normaal parlement met fracties, coalitievorming langs een links-rechts spectrum etc.<sup>26</sup> Toch lijken de Europarlementariërs al te vaak nog parlementje te spelen buiten het zicht van de publieke opinie. De opkomst voor EP-verkiezingen blijft structureel achter bij die voor nationale verkiezingen en loopt alleen maar verder terug. Onderzoek wijst ook uit dat EP-verkiezingen nadrukkelijk in de schaduw blijven van nationale verkiezingen waarbij met name nationaal politieke overwegingen bepalend zijn voor het stemgedrag.<sup>27</sup> Slechts bij uitzondering weet het Europees Parlement de belangstelling van de media te trekken.

Het structurele gebrek aan publieke uitstraling van het Europees Parlement heeft voor een deel te maken met het feit dat bepaalde beeldbepalende Europese politieke initiatieven zich nog steeds aan haar wetgevende bevoegdheden onttrekken.<sup>28</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidsterreinen die onder een intergouvernementele regime vallen, in het bijzonder het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid maar bijvoorbeeld ook strafrecht. Het geldt ook voor initiatieven die niet de vorm aannemen van een formele wet maar geïnitieerd en gecoördineerd worden op het niveau van de Europese Raad, denk hierbij aan gezamenlijke politieke verklaringen maar bovenal aan nieuwe ‘zachte’ beleidsinstrumenten zoals de open coördinatiemethode.

Versterking van het Europees parlement vergt derhalve in de eerste plaats dat de resterende uitzonderingen op de toepassing van de medewetgevingsprocedure (codecisie) worden opgeheven. Dit betekent bijvoorbeeld dat het Europees Parlement ook volwaardig en zonder uitzondering betrokken wordt bij wetgeving op terreinen als het extern handelsbeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het asiel- en migratiebeleid van de Unie. Verder dient

---

<sup>24</sup> Er bestaan echter ook nog belangrijke uitzonderingen op dit principe, in het bijzonder betreffende het Europees landbouwbeleid en het gemeenschappelijk handelsbeleid. Voor een overzicht van de bevoegdheden van het Europees Parlement en hun ontwikkeling, zie Corbett, Jacobs & Shackleton (2000).

<sup>25</sup> Vgl. Van Hulten & Clegg (2003) die, naast voorstellen zoals die hieronder worden besproken, ook uitgebreid ingaan op mogelijke verbeteringen in de interne organisatie en procedures van het Europees Parlement.

<sup>26</sup> Zie Hix (2001).

<sup>27</sup> Reif and Schmitt (1980) spreken in dit kader van ‘second-order elections’. Voor meer recente gegevens zie Schmitt and Thomassen (1999).

<sup>28</sup> Zie het overzicht in de bijlagen bij CONV 216/02.

de betrokkenheid van het Europees Parlement te worden gegarandeerd bij de Europese bevoegdheden die vooralsnog intergouvernementeel van aard blijven. Bij het formuleren van zogenaamde ‘gezamenlijke strategieën’ in het gemeenschappelijk buitenlands beleid kan het Parlement bijvoorbeeld als medewetgever fungeren. Bij andere besluiten op het gebied van het buitenlands beleid dient de Raad het Parlement waar mogelijk ten minste te raadplegen. Ook het voorstel om het Europees Parlement een instemmingsrecht (en dus een vetorecht) te geven ten aanzien van internationale verdragen waarin de Unie partij is, past in deze benadering.

Verder is in dit kader de voorgestelde stroomlijning van de besluitvormingsinstrumenten en procedures van groot belang. In de loop van de jaren is het aantal soorten besluiten dat door de Europese instellingen kon worden genomen uitgedijd tot meer dan dertig. Tegelijkertijd was er een vergelijkbaar grote variëteit in procedures waarlangs besluiten tot stand konden komen.<sup>29</sup> Deze wildgroei maakte het mogelijk dat besluitvorming zich op tal van manieren kan onttrekken aan democratische verantwoording, in het bijzonder aan de controle van het Europees Parlement. Geïnspireerd door haar vice-voorzitter Giuliano Amato stelt de Conventie nu voor de codecisieprocedure (art. 251 EG-verdrag) – waarin Raad van Ministers en Europees Parlement opereren als gelijkwaardige wetgevers op basis van een wetsvoorstel van de Commissie – te beschouwen als de standaard wetgevingsprocedure. Elke uitzondering zal beargumenteerd moeten worden en slechts van toepassing zijn binnen strikte grenzen.

Een derde aspect in de vervolmaking van de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft haar rol in het begrotingsproces van de Unie. De bevoegdheid over de begroting is bij uitstek een kenmerkende bevoegdheid van een (volwaardig) parlement. De rol van het Europees Parlement is in dit opzicht echter structureel beperkt. Daar de lidstaten de Unie direct financieren door middel van afdrachten, eisen zij ook controle over wat er met dit geld gebeurt. Tot nu toe is het Europees Parlement slechts bevoegd te beslissen over de zogenaamde ‘niet-verplichte uitgaven’. De inkomsten van de Unie en de ‘verplichte uitgaven’ die – met de landbouwuitgaven – ongeveer de helft van de begroting uitmaken, onttrekken zich aan haar controle.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> De aantallen zijn gebaseerd op analyses van het secretariaat van de Conventie die zijn uitgevoerd ten behoeve van de werkgroep over juridische simplificatie, zie in het bijzonder het eindrapport van de werkgroep (CONV 424/02: p. 13 voor de analyse van het aantal procedures) en werkdocument 4 (CONV 2002, WG IX – WD 4).

<sup>30</sup> Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven is gebaseerd op het idee dat bepaalde uitgaven van de Europese Unie voortvloeien uit financiële verplichtingen die zij is aangegaan jegens derden en derhalve niet in de jaarlijkse begrotingsbehandeling ter discussie kunnen worden gesteld. Het onderscheid is echter lang niet altijd eenduidig en in de praktijk komt het er op neer dat uitgaven ‘verplicht’ zijn wanneer de lidstaten zo hebben besloten.

Binnen de Conventie is er een tendens om de rol van het Europees Parlement in het Europees begrotingsproces te vergroten.<sup>31</sup> In het bijzonder is het de bedoeling het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven op het heffen. De lidstaten verbinden hieraan echter wel de voorwaarde dat het begrotingsbeleid van de Unie aan strikte banden wordt gelegd. Naast algemene principes zoals het verbod voor de Unie om een begrotingstekort te hebben, spelen hierbij de meerjarige financiële perspectieven een centrale rol. Deze perspectieven bepalen het begrotingsplafond van de Unie voor meerdere jaren en de hoofdlijnen van de financiering. Terwijl het Europees Parlement in de besluitvorming over de jaarlijkse begroting in principe gelijkwaardig zal zijn aan die van de Raad van Ministers – in een (mogelijk aangepaste en verkorte) codecisieprocedure – zal haar rol in het vaststellen van de financiële perspectieven waarschijnlijk niet verder gaan dan een instemmingsrecht. Uiteindelijk zal het Europees Parlement zich pas daadwerkelijk als begrotingsautoriteit kunnen ontwikkelen als de inkomsten van de Unie niet meer direct afgedragen worden door de lidstaten maar (gaandeweg) direct verkregen worden door middel van een Europees belastinginstrumentarium. Vooralsnog lijkt dit echter een stap te ver.<sup>32</sup>

Toch is het maar zeer de vraag of het gebrek aan publieke uitstraling van het Europees Parlement uiteindelijk een kwestie is van bevoegdheden. De substantiële bevoegdheidsuitbreidingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden hebben in ieder geval niet geleid tot een aantoonbare versterking van haar publieke geloofwaardigheid. Dit wijst er op dat voor een daadwerkelijke versterking van het Europese Parlement en de bijdrage die zij kan leveren aan de democratisering van de Europese Unie andere hervormingen gewenst zijn dan slechts bevoegdheidsuitbreiding.

Hoezeer het Europees Parlement intern inmiddels functioneert als een ‘normaal parlement’, naar buiten toe ontbreekt het haar aan een coherente Europese politieke sfeer. De band tussen kiezer en leden van het Europees Parlement is zwak. De meeste Europarlementariërs zijn zelfs onbekend bij het publiek (of danken hun bekendheid aan een eerder optreden in de nationale arena). Zo er al sprake is van een band, beperkt deze zich tot Europarlementariërs van de eigen nationaliteit. Dit gegeven wordt ook weerspiegeld in de politieke organisatie op Europees niveau. Het Europees Parlement is georganiseerd rondom internationale politiek-ideologische groepen maar binnen deze groepen opereren Europarlementariërs toch in de eerste plaats in hun nationale fractie. Daadwerkelijke Europese partijvorming komt slechts

---

<sup>31</sup> Zie de voorstellen voor de grondwetsartikelen over de financiën van de Unie (CONV602/03) en het daaropvolgende debat alsmede de nadere uitwerking door de discussiegroepen over de begrotingsprocedure (CONV679/03) en over de middelen van de Unie (CONV 730/03).

<sup>32</sup> Voor een analyse van de mogelijkheden van, en een pleidooi, voor een Europees belastinginstrumentarium zie Menéndez (2003).

moeizaam van de grond. Ook voor de politieke elite blijft het primaat liggen bij de nationale partij-identificatie. De verschillen tussen leden van verschillende nationaliteiten blijven vaak aanmerkelijk.

Binnen het Europees kiesstelsel zijn verschillende hervormingen denkbaar die bij kunnen dragen aan een versterking van een grensoverschrijdende Europese politiek sfeer. In de loop van de tijd zijn de kiesprocedures die de lidstaten hanteren voor de EP-verkiezingen reeds vergaand geharmoniseerd zodat inmiddels ook Groot-Brittannië bijvoorbeeld een proportioneel systeem hanteert (in tegenstelling tot de andere verkiezingen aldaar die plaatsvinden volgens een ‘first-past-the-post’ districtenstelsel).<sup>33</sup> Deze harmonisatie kan verder worden doorgevoerd. Alle verkiezingen zouden bijvoorbeeld op dezelfde dag kunnen plaatsvinden in plaats van binnen een bepaalde periode waarbij sommige landen de voorkeur geven aan de zondag en Nederland bijvoorbeeld aan een woensdag.

Andere hervormingen zijn denkbaar om de Europese verkiezingen uit de schaduw van nationale verkiezingen te halen. Zo is er het voorstel is om alle lidstaten op te delen in kiesdistricten van vergelijkbare grootte (bijvoorbeeld ongeveer 5 miljoen inwoners) en de Europese vertegenwoordigers binnen deze districten te laten kiezen.<sup>34</sup> De veronderstelling hierbij is dat districtsvertegenwoordigers een sterkere band met hun kiezers zullen ontwikkelen. Een ander voordeel is dat daarmee een voor de hele Unie eenvormig kiesstelsel wordt gevormd dat zich onttrekt aan de dominante invloed van het nationale niveau. Een suggestie die de geheel andere kant uitgaat is om een deel van het Europees Parlement (bijvoorbeeld 10% of 20%) te laten kiezen op basis van Pan-Europese lijsten.<sup>35</sup> Beide ideeën kunnen gecombineerd worden binnen een kiesstelsel waarin, net als in Duitsland, de kiezer één stem uitbrengt op een regionale kandidaat en één op een politieke partij. Hoewel op het eerste gezicht misschien niet het simpelste voorstel, is een dergelijk stelsel op de lange termijn mogelijk de enige structureel aanvaardbare oplossing.

Hervormingen van het Europees kiesstelsel dienen ook te leiden tot een versterking van de Europese politieke partijen. Daarvoor zijn natuurlijk ook directe maatregelen mogelijk. In het bijzonder kan bevorderd worden dat de Europese partijorganisaties minder afhankelijk worden van de nationale partijen, zowel qua middelen als qua politieke koers. Het belang van

---

<sup>33</sup> Vgl. Raadsbesluiten uit 2002.

<sup>34</sup> Een dergelijke hervorming is (opvallend genoeg) sterk bepleit door Franse politici, zie Jospin (2001) en Chirac (2002). Zie voor een pleidooi in deze richting ook Van Hulten & Clegg (2003).

<sup>35</sup> Dit voorstel komt oorspronkelijk van het Europees Parlement zelf. Zie Dehousse & Coussens (2002), EPP (2002) en Commissie (2002).

Europese politieke partijen wordt erkend in Artikel 191 EG-verdrag. Het aangekondigde Statuut met betrekking tot Europese politieke partijen struikelt vooralsnog over verschillende obstakels. In lijn met deze geschiedenis blinkt ook het in de Conventie voorgestelde grondwetsartikel over Europese politieke partijen (art. 35a) uit in nietszeggendheid.

Overwegingen over het kiesstelsel leiden logischerwijs ook naar de omvang en de samenstelling van het Europees Parlement. Het Verdrag van Nice bepaalt dat na de uitbreiding van de Unie tot 25 lidstaten de omvang van het Europees Parlement toeneemt tot 732 leden. In de Conventie is voorgesteld de maximum-omvang van het Europees Parlement op 700 leden te stellen. Een dergelijke massaliteit vormt een fundamenteel obstakel voor de individuele herkenbaarheid van parlementariërs. De toename van de omvang van het Parlement zal naar verwachting enerzijds de oriëntatie van de parlementariërs op hun nationale achterban versterken en anderzijds een sterkere en meer hiërarchische organisatie van de politieke groepen noodzaken. Voor een daadwerkelijk Europees opererend parlement lijkt een reductie van de omvang van het parlement gewenst. Dit stuit echter onvermijdelijk op het vraagstuk van de proportionaliteit van de zetelverdeling. In de grotere landen (met name Duitsland) leeft sterk het gevoel dat de huidige zetelverdeling reeds onevenredig in hun nadeel uitvalt. Gezien het lage aantal zetels in het Parlement van de kleinere landen ligt een reductie van het aantal zetels echter ook daar zeer gevoelig. Hoewel Conventie-voorzitter Giscard d'Estaing een voorzetje heeft gedaan om de proportionaliteit van het Parlement te vergroten, lijkt een structurele hervorming van het Nice-compromis over de samenstelling van het Europees Parlement voorlopig buiten de politieke mogelijkheden te liggen.

## **6 Democratisering van de Europese uitvoerende macht**

Voortbouwend op mijn analyse van de aard van de moderne vertegenwoordigende democratie is mijn stelling echter dat de sleutel tot de politieke geloofwaardigheid van het Europees Parlement niet in haar bevoegdheden en in het kiesstelsel ligt maar in haar verhouding tot de uitvoerende macht in Europa. Het probleem van het Europees Parlement is echter dat de uitvoerende macht op Europees niveau door en door versnipperd is, in plaats van op een samenhangende wijze georganiseerd en aanspreekbaar te zijn. De oorzaak hiervan is dat bij het opzetten van de Europese samenwerking niet in een uitvoerende macht was voorzien. De Europese samenwerking stelde regeringen in staat gezamenlijk besluiten te nemen. Vervolgens was het aan ieder voor zich om invulling te geven aan deze besluiten.

Gaandeweg heeft de Europese Commissie rol belangrijke uitvoeringstaken verworven waar het gaat om de gemeenschapsbevoegdheden, de interne markt in het bijzonder. De

Commissie is echter niet de uitvoerende macht van Europa, laat staan haar regering.<sup>36</sup> De lidstaten zien er nauwgezet op toe dat de macht van de Commissie aan banden blijft. De uitvoerende activiteiten van de Commissie zijn bovenal van coördinerende en toezichthoudende aard. De Commissie beschikt nauwelijks over daadwerkelijke implementatiecapaciteiten en voor zover ze die heeft zijn deze vaak weer gedelegeerd aan relatief autonome agentschappen. Zelfs als het gaat om coördinatie en toezicht houden dan nog is de Commissie vaak niet in staat haar wil dwingend op te leggen aan de lidstaten.<sup>37</sup> Bovendien hebben de lidstaten bij de ontwikkeling van nieuwe uitvoerende taken op Europees niveau, systematisch de Commissie gepasseerd. Nieuwe uitvoerende verantwoordelijkheden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn primair neergelegd bij het voorzitterschap (en de trojka) en bij de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger die deel uitmaakt van het Raadsecretariaat. In de derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) gaan bepaalde taken weliswaar over naar de Commissie maar zijn Europol en Eurojust nadrukkelijk ingesteld als nieuwe intergouvernementele instellingen buiten haar invloedssfeer.

Sluipenderwijs is er dus wel degelijk uitvoerende macht op Europees niveau, hetgeen ook wordt bevestigd door de talrijke keren dat nationale regeringen zich verschuilen achter de macht van Brussel. Deze macht is echter verbrokkeld over uiteenlopende actoren. Als gevolg daarvan ontbreekt het aan de voor de democratische legitimiteit zo essentiële controle- en verantwoordingsmechanismen. De sleutel tot de democratische geloofwaardigheid van het Europees Parlement ligt in het vermogen zich te ontwikkelen tot de controleur van de machtsuitoefening op Europees niveau en als forum waar vertegenwoordigers van de uitvoerende macht verantwoording afleggen voor hun daden.<sup>38</sup>

Bovenal vereist dit dat het Europees Parlement sterke en duidelijke bevoegdheden heeft om haar controlerende rol ten opzichte van de uitvoerende macht te kunnen waarmaken. Ten eerste dienen alle uitvoerende organen te worden onderworpen aan het principe dat zij “hun

---

<sup>36</sup> Sommigen (Quermonne 2002, Grevi 2003) hebben de vorming van een Europese regering uitgeroepen tot een kernprobleem voor de huidige constitutionele hervorming van de Unie. Naar mijn mening ligt de integratie van alle Europese uitvoeringscapaciteit binnen een instelling op dit moment buiten de grenzen van het politiek haalbare. Wel is het van groot belang dat de huidige hervormingen het perspectief van een geïntegreerde uitvoeringsmacht open houden en niet leiden tot een permanente administratieve versplintering.

<sup>37</sup> Denk bijvoorbeeld aan het onvermogen van de Commissie om Frankrijk te dwingen haar markt weer open te stellen voor Brits rundvlees en aan haar pogingen lidstaten te houden aan de afspraken van het Stabiliteitspact.

<sup>38</sup> Op dit punt sluit mijn analyse direct aan op die van van Mierlo (2002: m.n. pp. 11/2). Uiteindelijk richt zijn pleidooi zich echter minder op de institutionele mogelijkheden en meer op een maatschappelijk ‘verlichtingsproces’.

werk zo open als mogelijk uitvoeren” (art. 36.1).<sup>39</sup> Alle uitvoeringsinstellingen zullen ook de verplichting hebben publiekelijk te rapporteren over hun activiteiten. Een stap verder is de mogelijkheid om aan het Europees Parlement het recht toe te kennen om, op basis van deze rapportages, nadere vragen te stellen aan de verantwoordelijken of zelfs hearings of nader onderzoek te organiseren. Ten aanzien van de Commissie beschikt zij reeds over deze rechten. Maar gezien de ontwikkeling van de uitvoeringsstructuur van de Europese Unie is het van groot belang dat het Parlement vergelijkbare bevoegdheden krijgt ten aanzien van Europol en de positie van de Hoge Vertegenwoordiger/ Minister van Buitenlandse Zaken.<sup>40</sup>

Voor een effectieve verwezenlijking van deze rechten dient het Europees Parlement uiteindelijk de mogelijkheid te hebben haar vertrouwen op te zeggen in de verantwoordelijken. Op dit moment kan het Europees Parlement slechts haar vertrouwen in de Commissie als geheel opzeggen. Daarnaast creëert het Verdrag van Nice (art. 217.4 EG-verdrag) de mogelijkheid dat de Commissie-voorzitter leden van de Commissie de wacht aan zegt. Mede op aandringen van de Benelux is deze bepaling weer opgenomen in ontwerpartikel I-26 voor het Grondwettelijk verdrag (CONV 770/03). In de praktijk ligt het voor de hand dat een dergelijke maatregel van de Commissie-voorzitter kan volgen op een verzoek van het Europees Parlement daartoe. Daarbij moet wel voorkomen worden dat dit middel al te makkelijk (oneigenlijk) kan worden ingezet door een politieke meerderheid. De bestaande voorwaarde (art. 201 EG-verdrag) dat een motie van wantrouwen een tweederde meerderheid vereist van de uitgebrachte stemmen die tegelijkertijd tenminste de helft van het aantal leden van het Parlement vertegenwoordigt komt in vergaande mate aan deze eis tegemoet. Een dergelijk recht is eveneens gewenst ten aanzien van andere posities in de Europese Unie, de Hoge Vertegenwoordiger / Minister voor Buitenlandse Zaken, de directeur van Europol en een eventuele permanente voorzitter van de Europese Raad.

Het huidige debat over de relatie tussen het Europees Parlement en de Commissie richt zich met name op de stem van het Parlement in de benoemingsprocedure. De voorgaande analyse duidt er echter op dat controlemiddelen en de macht om verantwoordelijken tot ontslag te dwingen in principe belangrijker voor de democratische legitimatie van Europese macht dan de controle over hun benoeming. Controle over benoeming en ontslag zijn echter inherent

---

<sup>39</sup> Het amendement van de Portugese Conventie-leden Azevedo en Nazaré Pereira op ontwerpartikel 36 dat dit principe niet moet worden beperkt tot de formele instellingen van de Unie maar ook op alle agentschappen en uitvoeringsorganisaties die door hen worden ingesteld is in dit kader van groot belang.

<sup>40</sup> Ten aanzien van Europol is de controle vooralsnog voornamelijk neergelegd bij de nationale parlementen. De ontwerp-artikelen van de Conventie voorzien in een nieuwe instellingswet voor Europol (ter vervanging van de huidige Europol-Conventie) waarin de toezichtbevoegdheden voor het EP samen met de nationale parlementen zullen worden opgenomen (CONV 614/03; art. 22.2; vgl. Art. 3.1). Met de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB heeft het Parlement tot nu toe een informele werkrelatie opgebouwd maar wanneer het er op aankomt kan zij geen formele rechten laten gelden.



met elkaar verbonden; het recht op ontslag maakt het mogelijk om elke benoeming ongedaan te maken, net zolang tot een acceptabele persoon wordt benoemd.

Tot nu toe controleren de lidstaten de belangrijkste benoemingen in de Unie door de Europese Raad. Sinds het Verdrag van Maastricht heeft het Europees Parlement zich echter een toenemende invloed verworven op de benoeming van de Commissie en in het bijzonder op de benoeming van haar voorzitter. Nu met het inwerkingtreden van het Verdrag van Nice de Europese Raad de Commissie-voorzitter nomineert bij gekwalificeerde meerderheid in plaats van bij unanimitieit, heeft het Europees Parlement in principe de middelen in huis om de verkiezing naar haar hand te zetten.<sup>41</sup> Uit het oogpunt van democratisering lijkt verkiezing van de Commissie-voorzitter door het Europees Parlement het logische eindpunt van deze ontwikkeling.<sup>42</sup> Verkiezing van de Commissie-voorzitter door het Europees Parlement zou de inzet van de Europese verkiezingen aanmerkelijk verhogen. Als gevolg hiervan zal deze hervorming waarschijnlijk leiden tot een grote versterking van een grensoverschrijdende politieke sfeer in Europa.

Het is echter de vraag of dit de beste oplossing is. Als ergens het veelgeroemde institutionele evenwicht van de Europese Unie op het spel staat, dan is het wel in de verkiezing van de voorzitter van de Commissie. De huidige procedure ontbeert democratische legitimiteit vanwege haar gebrek aan transparantie en de dominantie van de Europese Raad. Het verschuiven van de benoemingsbevoegdheid naar het Europees Parlement helpt ons echter van de regen in de drup. In plaats van het Parlement staan dan opeens de lidstaten buitenspel. Één van de gevolgen hiervan zal een nog grotere terughoudendheid van de lidstaten zijn in het delegeren van bevoegdheden aan de Commissie. Met name lijkt het onwaarschijnlijk dat de Raad uitvoerende bevoegdheden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidbeleid zal willen delegeren aan een door het Europees Parlement gedomineerde Commissie. Hiermee neemt het risico toe dat de Raad haar eigen secretariaat zal ontwikkelen tot een tweede, parallelle Brusselse bureaucratie (naast de Commissie) buiten de invloedssfeer van Commissie en Parlement. De opwaardering van de positie van Hoge Vertegenwoordiger tot Minister van Buitenlandse Zaken en de pleidooien voor een permanente voorzitter van de Europese Raad wijzen reeds in deze richting. Voor de parlementarisering van de Commissie dreigt dus de prijs te moeten worden

---

<sup>41</sup> Voor een analyse zie Coussens & Crum (2003), paragraaf 2.2.

<sup>42</sup> Deze hervorming is consequent bepleit door de Benelux (2002, 2003) en de Europese Commissie (2002). Belangrijk is ook dat zij wordt voorgestaan door de Frans-Duitse bijdrage (CONV 489/03). Voor een nadere analyse van dit voorstel zie Rood (2003).

betaald van een permanente beperking van haar taakstelling en van de invloedsfeer van het Parlement.<sup>43</sup>

Een tweede kanttekening bij de verkiezing van de Commissie-voorzitter door het Parlement is dat dit hoogstwaarschijnlijk het boemerangeffect heeft dat de Commissie het Parlement gaat domineren. De ervaring met nationale parlementaire systemen leert dat een executieve gekozen door een parlementaire meerderheid zich doorgaans (met behulp van fractiediscipline en regeerakkoorden) weet te verzekeren van de voortdurende loyaliteit van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging.<sup>44</sup> Een bijkomend gevolg is dat de positie van Commissie-voorzitter dan inzet dreigt te worden van twee grote politieke blokken, hoogstwaarschijnlijk een centrumlinks (sociaal-democratisch) en een centrumrechts (christen-democratisch) blok. Het blok dat een meerderheid in het Parlement weet te verwerven, verwerft daarmee ook de controle over de Commissie. Een dergelijke ontwikkeling is extra problematisch binnen de Europese Unie daar de regerende meerderheid niet alleen bepaalde politieke stromingen uitsluit van de uitvoerende macht maar hoogstwaarschijnlijk ook bepaalde nationaliteiten die niet of slechts in beperkte mate zijn vertegenwoordigd in het regeringsblok.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen is wel voorgesteld een gekwalificeerde meerderheid te vereisen voor de Commissie-voorzitter.<sup>45</sup> Een andere correctiemogelijkheid is om toch de invloed van de lidstaten weer te versterken, bijvoorbeeld door een minderheidsveto. Dergelijke maatregelen ondergraven de democratische geloofwaardigheid omdat zij het eigenlijke besluit over de Commissie-voorzitter verplaatsen van een openlijke confrontatie in het Parlement naar een voorafgaande deal in de achterkamertjes van het diplomatieke circuit.

Binnen de constellatie van de Unie die evenzeer rust op de steun van de lidstaten in de Raad als de steun van de burgers in het Parlement, kan de uitvoerende macht uiteindelijk slechts gedemocratiseerd worden door haar een eigen democratisch mandaat te geven dat noch door de lidstaten noch door het Europees Parlement wordt gedomineerd. Zo wordt een zuivere scheiding van machten aangebracht die de instellingen dwingt naar een passend evenwicht te

---

<sup>43</sup> Deze analyse is bij uitstek van toepassing op het veel bediscussieerde Frans-Duitse compromis (CONV 489/03) dat enerzijds voorziet in een door het Parlement gekozen Commissie-voorzitter en anderzijds in een permanente voorzitter van de Europese Raad (en een Europese minister van Buitenlandse Zaken).

<sup>44</sup> In de literatuur staat dit verschijnsel bekend als 'executive dominance', zie Andeweg (1991); Hix (2002b) en ook de analyse van van Mierlo (2002).

<sup>45</sup> De Benelux-vertegenwoordigers (2003) stellen bijvoorbeeld een gekwalificeerde meerderheid van 3/5 van de leden van het Parlement voor.

zoeken. De uitdrukking ‘checks and balances’ is bij uitstek van toepassing op een dergelijk systeem. Ook kan men zeggen dat een dergelijke ontwikkeling de Europese Unie meer in dualistisch, presidentieel stelsel dan in de richting van een monistisch, parlementair stelsel dwingt.<sup>46</sup> De praktijk met dualistische/ presidentiële stelsels leert dat het lang niet altijd even makkelijk is om een werkbaar institutioneel evenwicht te vinden.<sup>47</sup> Soms leidt dit tot een institutionele patstelling (Frankrijk en de VS), in andere gevallen tot een machtsgreep door de executieve (Latijns-Amerika). Gegeven de aanwezigheid van de nationale staten lijkt het laatstgenoemde risico niet echt aan de orde voor de Europese Unie. Het risico van een institutionele patstelling dreigt reeds voortdurend in de huidige Europese constellatie. In veel opzichten is dit risico zelfs functioneel in het aan banden leggen van de ontwikkeling van Europese bevoegdheden. Tegelijkertijd leert juist de ervaring met de communautaire methode hoezeer de Europese instellingen in staat zijn om met elkaar tot een werkbare relatie te komen. Een eigen democratisch mandaat voor de Commissie is dus bij uitstek de manier om haar plek binnen de communautaire methode te versterken.

Verskil met een zuiver presidentieel stelsel (zoals in de VS) is echter dat de uitvoerende macht in Europa voorsnog niet is belichaamd in één instelling, laat staan in één persoon. Verder is directe verkiezing door de burgers waarschijnlijk voorlopig nog een stap te ver. Voor verdere democratisering van de benoemingsprocedures moet, in plaats van versterking van de rol van het Europees Parlement, eerder gedacht worden aan een soort kiescollege van nationale vertegenwoordigers, eventueel aangevuld met Europarlementariërs volgens het zogenaamde Congres-model. Binnen een dergelijk model is het ook mogelijk een zorgvuldige balans te bepalen tussen de belangen van de lidstaten en het algemeen Europese belang door middel van de samenstelling van dit kiescollege, de organisatie van de nominaties, en de definitie van de vereiste meerderheid.<sup>48</sup>

Binnen de Conventie bestaat enige weerstand tegen het idee van een kiescollege samengesteld uit nationale en Europese parlementariërs. De vrees bestaat dat hiermee een nieuwe Europese instelling in het leven wordt geroepen. Afhankelijk van de toegeschreven

---

<sup>46</sup> Aldus ook de politicologische analyses van Bogdanor (1986); Duverger (1997) en Hix (1998b). In Nederland heeft W.T. Eijssbouts (1999; 2003) consequent de verwantschap van de Europese Unie met meer presidentiële stelsels benadrukt. Waar de buitenlandse analyses lijken aan te sturen op een omvorming van de positie van de voorzitter van de Europese Commissie in een Europese President, heeft Eijssbouts steeds de Europese Raad als plaatsvervanger voor een Europese President beschouwd. Verkiezing van een permanente voorzitter van de Europese Raad is derhalve voor hem een logische implicatie. Minder duidelijk is welke procedure Eijssbouts voorstaat voor de (democratisch gelegitimeerde) verkiezing van deze voorzitter en hoe deze zich dient te verhouden tot de Europese Commissie (met haar specifieke executieve bevoegdheden).

<sup>47</sup> Sartori (1994), Linz (1990), Lijphart (2001).

<sup>48</sup> Vgl. Hix (2002a; 2002c).

taken, kan deze institutie echter vele vormen aan kan nemen en weinigen pleiten voor een permanente instelling. Als het alleen om het kiezen van bewindspersonen gaat kan volstaan worden met een kiescollege dat geeneens feitelijk bijeen hoeft te komen (vgl. het VS-model). Ook in de suggestie van het Conventie-Praesidium (CONV 691/03) wordt aan het Congres slechts een beperkte rol toegekend. Uiteindelijk volstaat het niet om de mogelijkheid van een Congres te verwerpen op basis van een categorische afkeer van nieuwe instellingen, maar dient ook dit voorstel te worden beoordeeld op haar merites, in het bijzonder of het taken kan vervullen die elders onvoldoende een plaats kunnen krijgen.

## 7 **Politisering: risico's en controlemechanismen**

Mijn stelling is dus dat democratische hervormingen moeten zorgen dat politieke verantwoordelijkheid een duidelijke plek krijgt en dat er mechanismen zijn waarmee politiek verantwoordelijken ter verantwoording kunnen worden geroepen – in de praktijk lijkt het Europese Parlement daarvoor de meest geëigende instelling. Het opstappen van de Santer-Commissie in 1999 kan daarbij als een eerste stap worden gezien. Dit voorbeeld geeft echter ook een indicatie van de beperkingen van het systeem tot nu toe. Kenmerkend genoeg lag de aanleiding voor het ontslag van de Santer-Commissie niet in een politiek dossier maar in intern mismanagement. Verder speelde het Europees Parlement weliswaar een leidende rol maar kwam het uiteindelijk duwtje toch van een Commissie van Wijzen.

Europa zou sterk aan democratische geloofwaardigheid winnen als bij politieke crises de politiek verantwoordelijken direct ter verantwoording kunnen worden geroepen.<sup>49</sup> De recente Irak-crisis is daarbij een voorbeeld bij uitstek. Op Europees niveau is hierover niet of nauwelijks verantwoording afgelegd. In hun onmacht meden de Hoge Vertegenwoordiger en het voorzitterschap het publieke daglicht. Een ander voorbeeld zijn de verschillende voedselcrises waardoor Europa de laatste jaren werden geteisterd (op Europees niveau met name MKZ en BSE, de Nederlandse ervaringen met varkens- en vogelpest staan daar echter niet volkomen los van). In het licht van de diepe en grensoverschrijdende impact van deze ziektes, blijft de wijze waarop ze in Brussel worden afgehandeld bijzonder onbevredigend. Technische benaderingen in corporatistische circuits domineren politieke uiteenzettingen. Natuurlijk zijn er naast tal van technische werkgroepbijeenkomsten ook debatten in het Europees Parlement geweest, zelfs met aanwezigheid van commissaris David Byrne. Toch dringt zich de vraag op in hoeverre een dergelijke technocratische afhandeling democratisch gezien bevredigend is en voldoende mogelijkheden biedt om de maatschappelijke grieven te articuleren en te kanaliseren.

---

<sup>49</sup> Zie in dit kader ook de recente analyse van de Vreese (2003).

Een dergelijk pleidooi stuit op twee soorten bezwaren. Ten eerste is het bezwaarlijk om Europese bewindspersonen, zoals de leden van de Europese Commissie of de Hoge Vertegenwoordiger, aansprakelijk te stellen voor zaken waar hun feitelijke bevoegdheden tekort schieten. In de praktijk ligt de eerste verantwoordelijkheid voor veel uitvoeringstaken toch bij de lidstaten. Vanzelfsprekend kunnen de Europese bewindslieden moeilijk worden aangesproken op zaken die feitelijk buiten hun bevoegdheden liggen. Dat neemt niet weg dat wel een discussie kan plaatsvinden over de vraag of de bevoegdheden die wel op Europees niveau liggen optimaal zijn benut en of er argumenten zijn om deze bevoegdheden te herzien. In die zin staan bewindspersonen en Parlement niet alleen tegenover elkaar maar dient een dergelijk debat ook om tot een gezamenlijke visie te komen. Daarbij geeft de verantwoordingsplicht naar het Parlement de bewindspersonen ook een argument in handen om de druk op de lidstaten op te voeren.

Een tweede bezwaar dat tegen deze voorstellen kan worden ingebracht is dat zij leiden tot een politisering van de verhoudingen in de Europese Unie. De angst is dat het Europese huis nog te wankel is om grote politieke tegenstellingen te accommoderen en dat het, als gevolg daarvan, eronder zou kunnen bezwijken. Tal van kenmerken binnen de huidige organisatie van de Europese besluitvorming dragen er zorg voor dat deze risico's vermeden worden.<sup>50</sup> Eén van deze maatregelen is de uitdrukkelijke bescherming (in artikel 213.2 EG-verdrag) van het onafhankelijke en apolitieke karakter van de Commissie. Een andere is dat als de Raad van Ministers al bij meerderheid besluit, dit een gekwalificeerde meerderheid is. Bovendien behoeven deze besluiten doorgaans ook nog eens het fiat van de Commissie en het Parlement.<sup>51</sup> In de praktijk betekent dit dat op veel terreinen de bescherming van de (potentiële) belangen van de lidstaten een duidelijke rem vormt op de effectiviteit van de besluitvorming. Tegelijkertijd is het onvermijdelijk dat lidstaten bij verdere Europese samenwerking besluiten zullen moeten accepteren die tegen hun wensen ingaan. Zeker nu de samenwerking toch ook steeds meer gestalte krijgt op terreinen als justitie en buitenlandse zaken, zal de gevoeligheid van dergelijke nederlagen alleen maar toenemen.

Voor een adequate beoordeling van dit bezwaar dient onderkend te worden dat politisering *an sich* niet het probleem is. Politisering heeft onmiskenbaar voordelen voor zover het leidt tot publieke debatten en belangstelling. Het grote risico van politisering van de Europese

---

<sup>50</sup> Zie de analyse van de formele en informele kenmerken van de communautaire methode van Rood (2003).

<sup>51</sup> In de politicologische literatuur wordt de mate van bescherming inzichtelijk gemaakt aan de hand van het aantal 'veto-posities'. Vergelijkende analyse wijst uit dat dit aantal veto-posities aanmerkelijk verschilt tussen de verschillende besluitvormingsprocedures (codecisie, samenwerking, consultatie, unanimitie) die momenteel in de EU worden gehanteerd (Tsebelis 2002).

politiek is dat politieke tegenstellingen samenvallen met nationale tegenstellingen. Uitsluiting van één of meer van de lidstaten van de besluitvorming draagt het risico in zich dat zij vervreemden van het integratieproces.

De kern van het ‘politiserings-probleem’ is dat lidstaten niet structureel in een minderheidspositie kunnen worden gedwongen. Dit risico wordt acuut op het moment dat een meerderheid in één van de wetgevende huizen (Raad of Parlement) een vaste greep krijgt op de uitvoerende macht. Zoals gezegd is dit een reëel risico op het moment dat een meerderheid van het parlement de voorzitter van de Commissie mag kiezen. Daarmee dreigt een situatie te ontstaan die vergelijkbaar is met de Nederlandse (of erger nog de Britse) situatie waarin de bewindspersonen, gegeven een parlementaire meerderheid, zonder enige politieke weerstand kunnen opereren. Binnen de Europese Unie ligt dit extra gevoelig omdat politieke scheidlijnen veelal (deels) overlappen met nationale scheidlijnen. Juist in de interactie tussen bewindspersonen en parlement dient de heterogeniteit van Europese belangen tot uiting te komen.

## **8 De staat van het debat en de uitdagingen die resteren**

De toepassing van het model van vertegenwoordigende democratie gaat in een aantal opzichten in tegen de dominante denkwijze over democratisering van de Europese Unie. Het dominante denken over democratie wordt gekenmerkt door een sterke ‘bottom-up’ oriëntatie: men gaat uit van de sociaal-culturele voorwaarden voor democratie en de wijze waarop burgers toegang kunnen krijgen tot het politieke systeem. Mijn analyse kan eerder worden gekenmerkt als een ‘top-down’ benadering die aanvangt met de vraag naar het verduidelijken en identificeren van macht en vervolgens zoekt naar parlementaire middelen om de uitoefening van deze macht te controleren. De uiteenzetting tussen uitvoerende en controlerende macht fungeert als brandpunt voor de publieke discussie. Aan de basis van het systeem ligt uiteindelijk de macht van het electoraat om door middel van verkiezingen het mandaat van politici in te trekken of te verlengen.

In de eindfase waarin de Europese Conventie inmiddels verkeert dreigen de aanvankelijke democratische aspiraties overwoekerd te worden door de strijd over de toekomstige inrichting van de Europese instellingen. Zoals reeds aangegeven in de inleiding, fungeert democratisering in dit kader veeleer als mogelijk bij-effect dan als doelstelling op zichzelf. Weliswaar voorziet het nieuwe Grondwettelijke Verdrag in een apart hoofdstuk (Titel VI) over het ‘democratisch leven van de Unie’. De artikelen die voorgesteld zijn voor dit hoofdstuk (CONV 650/03) lijken echter willekeurig bij elkaar te zijn gezocht en vooral te bestaan uit zaken waarvoor elders geen plaats kon worden gevonden. Meest opmerkelijk is

dat in het eerste concept (CONV 650/03), naast een verklaring over de Unie als ‘participatieve democratie’, elke verwijzing naar de Unie als vertegenwoordigende democratie ontbrak. De herziene versie (CONV 724/03) voorziet alsnog in een artikel (art. I-45) over vertegenwoordigende democratie dat een aanmerkelijke verbetering is, ofschoon het nog nader geconcretiseerd zou mogen worden.<sup>52</sup>

Een principieel democratische benadering is des te moeilijker omdat de discussie over de instellingen van de Europese Unie in veel opzichten tot een loopgravenoorlog lijkt te zijn geworden. Partijen hebben zich vastgebeten in uitgesproken posities vóór of tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad, een Congres, en een versterking van de Commissie. Deze posities zijn een doel op zich geworden. Het is vaak al lang niet meer duidelijk op welke achterliggende principiële overwegingen deze posities zijn gebaseerd.

Deze paper probeert nieuw leven te blazen in de democratische aspiraties van de Conventie door terug te grijpen op de uitgangspunten van de vertegenwoordigende democratie. Wanneer we deze uitgangspunten vertalen naar institutionele voorstellen blijkt in belangrijke mate te kunnen worden aangesloten bij voorstellen die de ronde doen in de Conventie. Een deel van deze voorstellen wordt echter in een ander daglicht gezet. Bovendien brengt de analyse een aantal voorstellen naar voren die tot nu toe onderbelicht zijn gebleven of zelfs niet of nauwelijks aan de orde zijn. Zoals blijkt uit het samenvattende overzicht in onderstaande tabel geldt dit voor alledrie de aspecten die ik heb behandeld: versterking van de nationale parlementen, versterking van het Europees Parlement en democratisering van de Europese uitvoerende macht.

#### **Mogelijke maatregelen ter versterking van de vertegenwoordigende democratie in de EU**

##### *Verklaring van tekens*

- + ‘dominante voorstellen in Conventie lijken adequaat’
- ! ‘dominante voorstellen in Conventie kunnen waarschijnlijk nog aangescherpt worden’
- ? ‘voorlopige Conventie-voorstellen bieden wel aanknopingspunten maar behoeven zorg’
- ‘passende voorstellen ontbreken tot dusver in de Conventie’

##### ***Nationale parlementen***

- + Waarschuwingsmechanisme
- + Tijdige publicatie en circulatie van beleidsdocumenten
- ! Openbaarheid van besluitvorming
- ! Verduidelijking taakverdeling binnen de Raad van Ministers
- ? Persoonsgebonden verantwoordelijkheid voor Europese aangelegenheden in regeringen

<sup>52</sup> Zie hiervoor amendement Nr. 7 op het eerdere conceptartikel 34 van Duff et.al. alsmede mijn commentaar op de voorgestelde artikelen (Crum 2003a).

**Europees Parlement**

- + Stroomlijning van de wetgevende procedure
- ! Veralgemening van medewetgeversrol in alle gemeenschapsbevoegdheden
- Structurele betrokkenheid bij intergouvernementele bevoegdheden (GBVB, strafrecht)
- ! Medebeslissing over alle uitgaven ('verplicht' en 'niet-verplicht')
- ? Medebeslissing bij meerjaren financiële planning en middelen van de Unie
- ? Verdergaande harmonisering kiesstelsel
- Stimulering Europese partijvorming
- Verandering omvang en samenstelling Europees Parlement

**Uitvoerende macht**

- ! Verhelderen van politieke bevoegdheden
- ? Democratiseren benoemingsprocedures
- Versterking parlementaire controle-instrumenten

Voor het versterken van de rol van nationale parlementen is de aandacht bovenal uitgegaan naar de institutionele innovatie van het 'waarschuwingmechanisme'. Dit mechanisme moet bovenal worden gezien in het bredere kader van het betrekken van de nationale parlementen in het proces van Europese besluitvorming en het versterken van hun controlefunctie ten opzichte van de nationale regeringen. Verdere verzwaring van het mechanisme – bijvoorbeeld door het inbouwen van een blokkademogelijkheid van het wetgevingsproces ('rode kaart'), een extra waarschuwingronde in de conciliatiefase of een beroepsmogelijkheid voor nationale parlementen bij het Hof van Justitie – schiet het beoogde doel voorbij. Deze overtuiging lijkt ook te domineren in de Conventie en de Nederlandse delegatie heeft daarbij een passende, voorwaardelijk positieve rol.<sup>53</sup>

Een tweede pakket hervormingen dat in dit licht van essentieel belang is betreft de Raad van Ministers: het vergroten van de openbaarheid, de stroomlijning van verantwoordelijkheden en de aanspreekbaarheid van de verantwoordelijke ministers. Met de constitutionalisering van het principe van openbaarheid (ontwerpartikel 36), een verplichting tot openbaarheid van het wetgevingsproces (ontwerpartikel 25.3) en de communicatieverplichtingen in het Protocol over de nationale parlementen komt de Conventie in ieder geval aan het eerstgenoemde element tegemoet. Een laatste aandachtspunt is nog de wenselijkheid om in principe ook de niet-wetgevende Raadsbijeenkomsten een openbaar karakter te geven.

---

<sup>53</sup> Zie Minister van BZ (2003: 17), AIV (2003: §III.7) en ook de bijdragen van de Nederlandse Conventieleden de Vries, Timmermans en van der Linden aan het Conventie-debat op 18 maart 2003.



De Conventie-uitkomsten ten aanzien van stroomlijning en aanspreekbaarheid van de Raad van Ministers zijn echter nog minder zeker. Het ontwerpartikel (17) van het Conventie-Praesidium over de Raad gaat, met de instelling van een vaste Wetgevende Raad en een zeer restrictieve benadering ten aanzien van uitvoerende raadsformaties, aanmerkelijk verder dan de door de Europese Raad van Sevilla (2002) overeengekomen hervormingen. Voor veel lidstaten gaan deze voorstellen waarschijnlijk zelfs te ver, mede ook omdat vakdepartementen groot belang hechten aan het behoud van de verschillende raadsformaties. Opvallend is dat de aparte Wetgevende Raad in de amendementen van de Benelux (2003) verdwijnt. Waarschijnlijk is dit met name gebeurd op aandringen van België waar de concentratie van wetgevende bevoegdheden spanningen kan geven met de (wetgevende) gewesten. Een aparte Wetgevende Raad is echter niet alleen van groot belang voor een betere interne organisatie van de Raad maar bovenal voor het inzicht van burgers en nationale parlementen in haar werkzaamheden.

Wat betreft het Europees Parlement kan geconstateerd worden dat er in principe een brede bereidheid lijkt te zijn om haar bevoegdheden verder uit te breiden. Tot dusver verklaart het Presidium ook consequent de wetgevingsprocedure van toepassing waarbij het Parlement als volwaardig medewetgever optreedt. Alleen de bepalingen over het gemeenschappelijk buitenlandse beleid zijn nog strikt op intergouvernementele leest geschoeid. Hier dienen systematisch de mogelijkheden na te worden gegaan om het Parlement een consultatierol, een instemmingsrecht of zelfs een medewetgevingsrol (bijvoorbeeld bij 'gemeenschappelijke strategieën') te geven. Zoals de ervaringen van Amsterdam en Nice echter leren, zit het grootste risico in de details van de individuele bepalingen waar de lidstaten toch redenen kunnen vinden om het Europees Parlement uit te sluiten. Nederland, dat zich doorgaans manifesteert als voorvechter van het Europees Parlement, kan deze rol waarmaken door strikt toe te zien op de consequente toepassing van de medewetgevingsprocedure (ook op terreinen, zoals justitie, waar de verleiding tot het maken van uitzonderingen soms groot kan zijn).

Een fundamentele discussie over het kiesstelsel voor het Europees Parlement en maatregelen ter versterking van een Europese politieke sfeer mag waarschijnlijk niet meer worden verwacht in de Conventie. Zij dient dan echter tenminste de richtinggevende kaders vast te leggen, onder meer door een nadere substantiëring van het artikel over politieke partijen (ontwerpartikel 35a). Ook de uiteindelijke omvang van het Europees Parlement is een belangrijk aandachtspunt, mede omdat dit punt direct samenhangt met de inrichting van het kiesstelsel. Voor een verdere harmonisatie van de kiesprocedure is veel te zeggen voor de introductie van een Unie-breed stelsel van regionale kiesdistricten rondom een x-aantal

zetels. De uiteindelijke oplossing zou kunnen liggen in de combinatie van een regionale lijsten met een Europa-brede lijst, vergelijkbaar met het Duitse kiesstelsel.

Voor de democratisering van de Europese uitvoerende macht dient eerst te worden bepaald waar deze macht komt te liggen. Voorlopig is de uitkomst van deze discussie nog uiterst ongewis. Een eerste voorwaarde voor democratisering is echter dat waar macht wordt uitgeoefend dit ook als zodanig wordt erkend en geformaliseerd. In dit opzicht is de onwil van de Benelux (2003) om de Europese Raad te erkennen als instelling van de Unie riskant, zeker wanneer uiteindelijk geen andere instelling de rol van de Europese Raad als drijvende kracht achter het integratieproces (Kopenhagen, Lissabon, Helsinki, Tampere) kan overnemen. Ook de instelling van een permanente voorzitter van de Europese Raad verdient uit het oogpunt van (publieke en parlementaire) aanspreekbaarheid tenminste overweging.<sup>54</sup> Waar de bevoegdheden uiteindelijk ook (formeel en feitelijk) komen te liggen, in ieder geval dient het Europees Parlement te worden voorzien van effectieve middelen om de verantwoordelijken te controleren en ter verantwoording te roepen. Dat geldt niet alleen voor de leden van de Commissie maar ook voor bewindspersonen, zoals een eventuele Minister voor Buitenlandse Zaken en de directeur van Europol, die (vooralsnog) worden aangesteld door de Raad.

De inrichting van de Europese uitvoerende macht is nog volop in ontwikkeling en de Conventie zal hier zeker niet het laatste woord over spreken (hoe ver haar ambities, en die van haar voorzitter, ook reiken). Uit het oogpunt van democratische verhoudingen staan we echter wel op een kruispunt. De benoeming van de Commissie door de Europese Raad schiet wezenlijk tekort vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit. De stap om het beslissende woord bij het Europees Parlement te leggen ligt voor de hand. Implicatie daarvan is dan echter dat men ofwel een volledige politisering van de Commissie moet accepteren (met alle risico's van dien) ofwel de beslissing van het Parlement dusdanig aan banden legt (door gekwalificeerde meerderheid en vetorechten van de lidstaten) dat de beslissing toch weer het onderwerp wordt van achterkamertjespolitiek.

Het Conventie-Praesidium lijkt zeer bewust van de risico's van parlementarisering. Ondanks de druk van het Frans-Duitse compromis en van de Benelux, heeft zij het voorstel om de Commissie-voorzitter te laten kiezen door het Europees Parlement niet overgenomen.<sup>55</sup> Nederland heeft zich consequent sterk gemaakt voor een democratisering van de Commissie.

---

<sup>54</sup> Zie Coussens & Crum (2003: par. 3.5).

<sup>55</sup> Wel bevatte het eerste concept van Giscard zoals dat uitlekte naar *Le Monde* een 'enabling-clause' die de Europese Raad in stelt stelde de verkiezing van haar (permanente) voorzitter te zijner tijd te delegeren aan een Congres.

Een fundamentele keuze tussen een meer parlementaire en een meer presidentiële benadering lijkt daarbij nooit echt gemaakt te zijn.<sup>56</sup> Terwijl de regering zich in 2001 nog uitsprak voor rechtstreekse verkiezing van de Commissie-voorzitter,<sup>57</sup> lijkt de huidige voorkeur voor een verkiezing door het parlement vooral te zijn ingegeven door overwegingen van politiek-strategische haalbaarheid. In de huidige Benelux-amendementen leidt dit tot een gekunsteld geheel met verkiezing door een marginaal gekwalificeerde meerderheid (3/5) in het Parlement en een typisch presidentieel recht voor de Europese Raad om het Parlement te ontbinden wanneer deze de Commissie naar huis stuurt (Benelux 2003: arts. 20.1 en 19.6).

De principiële oplossing ligt toch in de keuze om de Europese uitvoerende macht een democratisch mandaat te geven dat haar niet onderschikt aan de Europese Raad noch aan het Europees Parlement. Onder de huidige omstandigheden is directe verkiezing van de Commissie-voorzitter waarschijnlijk een stap te ver. De introductie van een apart kiescollege samengesteld uit nationale parlementariërs en Europarlementariërs kan hier echter een uitweg bieden. Opvallend genoeg zijn er voor deze benadering aanknopingspunten in zeer uiteenlopende hoeken van de Conventie. Zij komt tegemoet aan het democratiseringsstreven van lidstaten als de Benelux, Duitsland en Griekenland. Maar ook de doorgaans meer intergouvernementeel georiënteerde Ierse en Deense delegaties hebben reeds een voorkeur voor een kiescollege uitgesproken. Ten slotte komt het voorstel ook tegemoet aan de (met name Franse) Conventieleden die zich sterk hebben gemaakt voor een Europees Congres. Deze laatste opmerking is tegen het zere been van diegenen die zich categorisch tegen een Congres hebben uitgesproken, maar in wezen bevestigt dit alleen maar het belang om institutionele voorstellen te beoordelen op hun mogelijke merites en niet vanuit vast ingenomen stellingen.

Vanzelfsprekend is een democratische Europese Unie meer dan alleen een kwestie van institutionele hervormingen. Een werkende democratie berust uiteindelijk op de goede wil en inzet van politici en burgers. Naast de institutionele voorstellen die op dit moment centraal staan in de Conventie kunnen tal van andere initiatieven ontplooid worden om de Europese Unie te democratiseren. De institutionele organisatie van de Europese Unie doet er echter wel toe. Europese democratisering is niet slechts een proces dat van buiten de instellingen moet komen en zich aan hun invloed onttrekt. Sterker nog, institutionele hervormingen kunnen een cruciale rol spelen in de mate waarin zij democratische betrokkenheid

---

<sup>56</sup> Dat wil overigens niet zeggen dat er geen principiële argumenten zijn om een parlementaire ontwikkeling te prefereren boven een ontwikkeling in meer presidentiële richting. Zie bijvoorbeeld Lijphart (2001) en Rood (2003).

<sup>57</sup> Zie Ministerie van BZ (2001). Overigens was dit ook de optie die Joschka Fischer (2000) oorspronkelijk voorstond in zijn beroemde Humboldt-rede.

aanmoedigen dan wel ontmoedigen. De Conventie biedt op dit moment een unieke kans om een grote stap te zetten in het dichteren van het democratisch tekort dat de Europese Unie zo vaak wordt aangewreven. Voor het optimaal benutten van deze kans is het van belang, naast losse voorstellen, ook een systematische visie te ontwikkelen op het wezen van de vertegenwoordigende democratie in de Europese Unie.

## Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, AIV-advies no. 27, Den Haag, mei 2002.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2003), *Vervolgadvies. Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, AIV-advies no. 32, Den Haag, april 2002.
- Andeweg, R. (1991), 'Volksvertegenwoordiging en regering' in J.J.A. Thomassen, *Hedendaagse Democratie*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink: pp. 231-250.
- Arendt, Hannah (1958), *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Benelux (2002), *Een Evenwichtig Institutioneel Kader voor een Uitgebreide, meer Efficiënte en Transparante Unie*, Beneluxmemorandum, Brussel, 4 december.
- Benelux (2003), *Les Institutions de l'Union. Contribution présentée par MM. Gijs de Vries, Jacques Santer et Louis Michel*, 5 May, beschikbaar als CONV 732/03.
- Bogdanor, V. (1986), 'The Future of the European Community: Two Models of Democracy', *Government and Opposition*, Vol. 21, No. 2: pp. 161-176.
- Bohman, J. & W. Rehg (1997), *Deliberative Democracy*, Boston: MIT Press.
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 12.10.93 zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit des Vertrags über die Europäische Union ('Maastricht-Vertrag'). BVerfGE (89, 155).
- Chirac, J. (2002), speech on Europe, Strasbourg, 6 March.
- Chrysochou, D. (1994), 'Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?', *West European Politics*, vol.17, no.4, pp.1-14.
- Commission of the European Communities (2001), *Europese Governance. Een Witboek*. Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428.
- Commission of the European Communities (2002a), 'Explanatory note on the Community Method', Brussels, 22 May 2002 (MEMO/02/102).
- Commission of the European Communities (2002b), *For the European Union; Peace, Freedom, Solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, Brussels, 11.12.2002, COM (2002) 728.
- Convention (50/2002), 'The legal instruments: present system', Brussels, 15 May.

- Convention (216/2002), 'Legislative procedures (including the budgetary procedure) – current situation', Brussels, 24 July.
- Convention (286/2002), 'Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity', Brussels, 23 September.
- Convention (353/2002), 'Final report of Working Group IV on the role of national parliaments', Brussels, 22 Oktober.
- Convention (477/2003), 'The Functioning of the Institutions', Brussels, 10 January.
- Convention (579/2003), 'Draft Protocols on Subsidiarity and the Role of National Parliaments', Brussels, 27 February.
- Convention (602/2003), 'Union Finances: draft Articles 38 to 40', Brussels, 14 March.
- Convention (650/2003), 'Area of freedom, security and justice', Brussels, 14 March.
- Convention (650/2003), 'The democratic life of the Union', Brussels, 2 April.
- Convention (679/2003), 'Final Report of the discussion circle on the budgetary procedure', Brussels, 14 April.
- Convention (691/2003), 'Institutions – draft articles for Title IV of the Constitution', Brussels, 23 April.
- Convention (712/2003), 'Public opinion poll on common foreign and security policy', Brussels, 30 April.
- Convention (730/2003), 'Final report of the discussion circle on own resources', Brussels, 8 May.
- Convention (770/2003), 'Part I, Title IV (Institutions) – revised text', Brussels, 2 June.
- Convention (2002, WG IX – WD 4), 'Liste des instruments d'action dont dispose l'Union', Brussels, 11 October.
- Corbett R., Jacobs, F., and Shackleton, M. (2000), *The European Parliament*, 4<sup>th</sup> Edition, London: John Harper Publishing.
- Council of the European Union (2001), *Preparing the Council for Enlargement*, Document 9518/01, Brussels, 7 June.
- Coussens, W. & B. Crum (2003), 'Towards effective and accountable leadership in the Union'. EPIN Working Paper no. 3, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- Crum, B. (2003a), 'Convention must breathe life into EU's democratic character', *European Voice*, Vol. 9, 17-23 April 2003: p. 8. Available online at <http://www.ceps.be/Commentary/Apro3/Crum.php>.
- Crum, B. (2003b), 'Legislative-Executive Relations in the EU', *Journal of Common Market Studies*, June, Vol. 41, No. 3.
- Dehousse, F. & W. Coussens (2002), Proposal for a Constitution, Brussels, European Policy Centre, 18 September.
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago University Press.

- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Döring, H. (ed.) (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Duverger, M. (1997), 'Reflections: The Political System of the European Union', *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No. 1 (January): pp. 137-146.
- EPP (2002), *The Constitution of the European Union*, Discussion Paper, Frascati, 10 November.
- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (2000), *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?*, London: Routledge.
- Eijsbouts, W.T (1999), 'De Europese krachtmeting is pas begonnen. Beloften van de crisis van maart '99', *Nederlands Juristenblad*, 9 april: pp. 627-635.
- Eijsbouts, W.T (2003), 'Presidenten, parlementen, fundamenten. Europa's komende constitutie en het Hollands ongemak', *Nederlands Juristenblad*, 28 maart.
- European Council (2001), 'The Future of the EU: Declaration of Laeken', 15 December (SN 273/01).
- European Council (2002), 'Presidency Conclusions', Seville European Council, 21 and 22 June (SN 200/02).
- Fischer, J. (2000) 'From Confederacy to Federation', Speech at the Humboldt University, Berlin, 12 May.
- Frans-Duitse bijdrage aan de Europese Conventie over de institutionele architectuur van de Unie (2003), Parijs en Berlijn, 15 januari, beschikbaar als CONV 489/03.
- Gabel, M. J. (1998), 'The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union', *Comparative Politics*, July: pp. 463-475.
- Gellner, Ernst (1998), *Nationalism*, New York: New York University Press.
- Gerstenberg, Oliver and Charles F. Sabel. (2000), *Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?*, Manuscript.
- Grevi, Giovanni (2003), *Time for a Government of the Union*. EPC Working Paper 04, Brussels The European Policy Centre, April.
- Grimm, D. (1995), 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Journal*, Vol. 1: p. 282.
- Gutman, Amy and Dennis Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge Mass.: Belknap Press.
- Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2001), 'Why Europe needs a Constitution', *New Left Review*, 11, Sept-Oct: pp. 5-26.

- Héritier, A. (1999), 'Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective', *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.2: pp.269-82.
- Hix, S. (1997), 'Executive selection in the EU: Does the Commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?', *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 1, No. 21.
- Hix, S. (1998b), 'Elections, Parties and Institutional Design: A comparative perspective on European Union democracy', *West European Politics*, Vol. 21, No. 3 (July): pp. 19-52.
- Hix, Simon (2001), 'Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU', *Journal of Common Market Studies* vol. 39, No. 4: pp. 443-462.
- Hix, S. (2002a), *Linking National Politics to Europe*, Network Europe Policy Brief, London, February.
- Hix, S. (2002b), 'A Constitution for the European Union: A Comparative Political Science Perspective', *Collegium*, No. 23 (Spring): pp. 17-35.
- Hix, S. (2002c), 'Why the EU should have a single president, and how she should be elected', paper for the Working Group on Democracy in the EU for the UK Cabinet Office, October.
- Holzacker, R. (2002), 'National Parliamentary Scrutiny over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties', *European Union Politics*, Vol. 3, No. 4 (December): pp. 459-80.
- Hulten, Michiel van & Nick Clegg (2003), *Reforming the European Parliament*, Network Europe Policy Brief, London, May.
- Joerges, Christian & Ellen Vos (eds.) (1999), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart Publishing.
- Joerges, Christian & Jürgen Neyer (2001), 'From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology', *European Law Journal*, Vol. 3, No. 3 (September): pp. 273-299.
- Jospin, L. (2001), speech on the Future of an Enlarged Europe, Paris, 28 May.
- Kielmannsegg, Peter Graf (1994), 'Läßt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassen?', *Europäische Rundschau* 22, 2: pp. 23-33.
- Lijphart, A. (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: de Bussy.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2001), 'Hoe moet de Europese Unie geregeerd worden? Doe maar gewoon ...', *Beleid en Maatschappij*, Vol. 29, No. 1: pp. 4-7.

- Linz, J. (1990), 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy* Vol. I, No. 1 (Winter): pp. 51-69.
- Lord, C.J. & S. Hix (1996), 'The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission', *Government and Opposition*, Vol. 31, No. 1: pp. 62-76.
- Magnette, P. (2001), 'Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context', *European Law Journal* Vol. 7, No. 3 (September), pp 292-310.
- Majone, G. (ed.) (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maurer, Andreas & Wolfgang Wessels (eds.) (2001), *National Parliaments on their Way to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Menéndez, A. (2003), 'Taxing Europe - Two cases for a European power to tax', Working Paper 03/3 of the ARENA-programme of the University of Oslo.
- Mierlo, Hans van (2002), 'De Vitaliteit van de Nationale Staat', Paper voor de WRR-Studiedag, Den Haag, 18 december.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), 'De Toekomst van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat', TK 2000-2001, 27 407, nr. 9, Den Haag, 8 juni.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003), 'De Conventie: Een Tussenstand', Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, TK 2002-2003, 28 473, nr. 4, Den Haag, 7 maart.
- Moravcsik, A., 'In Defence of the 'Democratic Deficit: Reassessing legitimacy in the European Union'', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4: pp. 603-624.
- Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Polsby, N. (1963), *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Pollack, M. (1997), 'Delegation, agency, and agenda setting in the European Community', *International Organization*, Vol.51, No.1, pp.99-134.
- Putnam R.D. (1988), 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games', *International Organization*, Vol. 42, No. 3: 429-460.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. and Manin, B. (eds.) (1999), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Quermonne, J-L (2002), *La Question du Gouvernement Européen. Etudes et recherches*, No. 20, Paris: Groupement d'Etudes et de Recherche Notre Europe, November.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.



- Reif, Karlheinz & Hermann Schmitt (1980), 'Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results', *European Journal of Political Research*, Vol. 8: pp. 3-44.
- Riker, William (1982), *Liberalism against Populism*, San Francisco: WH Freeman.
- Rood, Jan (2003), 'De Institutionele Uitdaging van de Europese Conventie', WRR-paperserie *De Nederlandse Stem in de Europese Conventie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, April.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, 2<sup>nd</sup> Edition, Basingstoke: Macmillan.
- Scharpf, Fritz W. (1988), 'The Joint Decision-Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, 66: pp. 277-304.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, H. & J. Thomassen (eds.) (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P.C. & G. Lehmbruch (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/ London: Sage Publications.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schumpeter, Joseph A. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen & Unwin.Ltd.
- Sièyes, E.J. de (1789), 'Qu'est-ce que le Tiers état?', ed. Roberto Zapperi, Genève: Libraire Droz, (1970).
- Strøm, K. (2000), 'Delegation and accountability in parliamentary democracies', *European Journal of Political Research*, Vol.37, No.3: pp.261-289.
- Swaan, Abram de (1988 [1989]), *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tsebelis, G (2002), *Veto players: How political institutions work*, Princeton: Princeton University Press.
- Vreese, Claes de (2003), *Communicating Europe*, Network Europe Policy Brief, London, Maart.
- Weber, E (1976), *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Palo Alto: Stanford University Press.
- Weiler, J.H.H., U. Haltern and F. Mayer (1995), 'European Democracy and its Critique', *West European Politics*, Vol. 18: pp. 4-39.