

De democratisering van Europa

Bart Tromp

Prof.dr. B. Tromp doceert politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden en is als bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen verbonden aan de Universiteit van Amsterdam

Arend Lijphart stelt de vraag wat de meest gewenste vorm van een democratische Europese Unie is. Daaraan gaat een antwoord vooraf, namelijk een antwoord op de vraag of de Europese Unie een of andere internationale organisatie is, danwel een supranationaal geheel vormt, dat de gestalte van een federatie aan zal (moeten) nemen. Het debat over de aard van de Europese integratie draait al tientallen jaren om deze vraag. Een definitief antwoord is niet voorhanden en het is zelfs mogelijk de relevantie van de vraag te ontkennen en zo het antwoord te ontlopen.

Feitelijk heeft 'Europa' met de verdragen van Maastricht en Amsterdam hoe dan ook een *protoderaal* karakter gekregen. Kon tot dan de Europese integratie eventueel nog gezien worden als niet meer dan een vorm van supranationaal bestuur over bepaalde terreinen, met name een Europese markt, sindsdien is nominaal sprake van een politieke unie.

Daarmee is Europa van een functionele doelgemeenschap formeel getransformeerd in een lotsgemeenschap van Europese burgers. Of men dat formeel een 'federatie' wil noemen is relevant, maar

belangrijker is dat van zo'n federatie niet alleen feitelijk in veel opzichten al sprake is, maar dat van de retoriek van een 'Europese Unie' ook druk uitgaat in de richting van de constitutionalisering van deze protodfederatie.

Deze druk wordt versterkt door de noodzaak de Europese instituties te versterken, opdat deze handelsbekwaam blijven na de voorziene uitbreiding met nieuwe lidstaten in Oost-Europa en het Middellandse-Zeegebied.

Tegelijkertijd is duidelijk dat er in Europa sprake is van valse en dubbelzinnige retoriek met betrekking tot politieke integratie. Dit komt al jarenlang het duidelijkst naar voren bij het onderwerp democratie. Al vanaf de oprichting van de Kolen- en Staalgemeenschap zijn bescheiden vormen van politieke democratie op Europees niveau slechts met moeite totstandgekomen en dan eigenlijk voornamelijk om te voorzien in een gebrek aan legitimiteit. Het Europese Parlement kreeg die naam toen het nog niet eens rechtstreeks gekozen werd en het behoudt die naam zonder over de bevoegdheden van een 'normaal' parlement te beschikken.

Het sinds de toespraak van de Duitse minister

van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, vorig jaar heropende debat over de *finalité politique* van de Europese Unie, zal erop uitlopen dat achteraf blijkt dat er een keuze is gemaakt tot een formalisering van deze protofederatie, of dat de EU op zijn best terugvalt tot een instabiele vrijhandelszone. Het kan lang duren voordat duidelijk wordt hoe, waar en wanneer deze keus onherroepelijk is geworden; en het is wel zeker dat deze nooit als zodanig zal worden voorgelegd aan de burgers in Europa. Maar hier geldt naar mijn overtuiging het *tertium non datur*.

In dit licht heb ik het betoog van Lijphart gelezen. Bij de beoordeling van zijn voorstellen laat ik dus de prealabele kwesties buiten beschouwing. De vraag is, kort en goed, hoe de institutionele vormgeving van een Europese federatie er het best uit kan zien. De basisvoorwaarden zijn dat deze democratisch moet zijn, zowel als recht moet doen aan het federale karakter van de EU.

De voorstellen die Lijphart doet acht ik verstandig, op precies dezelfde gronden als hij aanvoert: ze zijn in overeenstemming met de tradities en ervaringen in het merendeel van de Europese lidstaten en ze blijken uit vergelijkend politicologisch onderzoek superieur te zijn aan alternatieven.

Het gaat daarbij om twee institutionele keuzes. De eerste is die tussen presidentiële en parlementaire democratie. De tweede die tussen een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging of één dat uitgaat van 'first past the post' per kiesdistrict.

In een federaal stelsel zouden zowel de rechten van de burgers in de Unie als hun rechten in de staten gerespecteerd moeten worden. Dit vereist in ieder geval een tweekamerstelsel, min of meer naar Duits voorbeeld, waar de Bundesrat de (regeringen van de) deelstaten vertegenwoordigt, en Bundestag rechtstreeks wordt gekozen.

Rechtstreekse verkiezing van een Europees parlement, zoals het geval sinds 1979, vereist pan-Europese partijpolitieke verhoudingen die er na twintig jaar nog steeds niet zijn. De kunstmatige partijpolitieke verbanden op Europees niveau verhullen niet dat er hier geen heldere partijpolitieke tegenstellingen tot uiting komen. Dit houdt niet in dat die zich te zijner tijd niet af kunnen tekenen, al is daar nu geen sprake van. Maar de keuze van een Europees georganiseerd stelsel van evenredige ver-

tegenwoordiging dan wel één gebaseerd op 'first past the post' heeft alles te maken met de richting van deze ontwikkeling. Vermoedelijk heeft Lijphart gelijk met zijn voorkeur voor evenredige vertegenwoordiging, maar het is te vroeg om alternatieven uit te sluiten. Veel hangt hier uiteindelijk af van de institutionele context.

Zeker in geval de oplossing wordt gevonden in pan-Europese partijpolitieke verbanden op basis van evenredige vertegenwoordiging, blijft de noodzaak van een Eerste Kamer, als vertegenwoordiging van de lidstaten, vergelijkbaar met de Bundesrat.

Een desastreus voorstel dat nu rondzoemt is dat van de rechtstreeks gekozen voorzitter van de Europese Commissie. Dit voorstel is vanzelfsprekend onzinnig, zolang niet eerst duidelijkheid is verschaft in de verhouding tussen enerzijds de Europese Raad (staatschefs en regeringsleiders) en de Raad van Ministers, en anderzijds de Europese Commissie. Als de laatste de functie wordt toegedacht van een Europese Regering, moeten de twee andere instituties formeel wijken of verdwijnen, waarbij de Raad van Ministers de Bundesrat van de EU zou kunnen vormen en de Europese Raad zou moeten worden opgeheven. Anders bestaat er geen federatie.

De voorstellen die nu circuleren over de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie komen allemaal enkel en alleen voort uit de behoefte Europa democratisch te legitimeren, niet om de Europese Unie een democratische structuur te geven. Zij hebben niets van doen met het versterken, liever gezegd: opbouwen, van politieke democratie op het niveau van de Unie.

Constitutioneel zou een rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie desastreus zijn voor democratie in Europa. Niet alleen immers zou de voorzitter de andere commissarissen degraderen tot hulpjes; ook het Europese Parlement zou buitenspel zijn gezet. De verhouding tussen deze functionaris en de Europese Raad en de Raad van Ministers zou een constitutionele crisis in permanentie vormen.

De vervulling van de politiek-sociologische voorwaarden voor zo'n (semi-)presidentiële stelsel gaan daaraan vooraf. Een rechtstreekse verkiezing vereist kandidaten die ofwel door (niet bestaande) pan-Europese partijen naar voren zijn geschoven, in weerwil van het nationaliteitenbeginsel waarop (de

andere) Europese Commissarissen worden benoemd; ofwel kandidaten die over de middelen beschikken zelfstandig campagne in heel Europa te voeren. Meest waarschijnlijk is dan een deal tussen staatshoofden en regeringsleiders, net zoals tot nu

toe bij deze benoeming. Dat deze vervolgens door een volksstemming in de lidstaten zou kunnen worden goedgekeurd heeft met democratie niets te maken, ongeacht de opkomst – die ik niet hoog schat.