

De unie is al presidentieel

Tom Eijsbouts

Prof. mr. W.T. Eijsbouts is als hoogleraar in het Europese constitutionele recht en zijn geschiedenis verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam

Kort: de redenering dat parlementaire stelsels samengevoegd ook een parlementair stelsel moeten opleveren overtuigt me niet. Belangrijker: er is al een systeem in werking, dat niet parlementair maar semi-presidentieel is. Ten slotte: iets anders komt er niet, vooral omdat het bestaande stelsel voldoet voor de bestaande en zich verder ontwikkelende situatie, maar ook omdat een presidentieel systeem daarbij in principe beter past.

1 Dat parlementaire systemen het best of noodzakelijk tot een nieuw parlementair stelsel moeten worden opgeteld lijkt me een zwak argument. Welk stelsel er komt is op zichzelf minder belangrijk dan dat er enig constitutioneel stelsel zichtbaar wordt, dus dat de keus wordt gemaakt voor het een of het ander of voor een min of meer duidelijke tussenform *à la* Frankrijk.

2 De Unie is op het ogenblik juridisch al goed leesbaar als een (semi-)presidentieel stelsel, met de Europese Raad (de regeringsleiders) als collectief presidium. Zie mijn preadvies voor de Staatsrechtconferentie 2000: Bijdragen aan een Europese grondwet, onder de titel *De Raad van Opperhoofden*.

Als dat zo is, kan men daarop het beste doorgaan in plaats van op logica of traditie de eis van een parlementair stelsel te baseren. Om Holmes te parafraseren: 'The life of constitutional law is not logic but experience'.

3 Europa wordt geen staat. De lidstaten blijven soeverein. De Unie krijgt wel een eigen gezag en moet zich daarom constitutionaliseren. Maar ze wordt geen handelingseenheid, blijft een stabiliteitseenheid. Daarin is het bestaan van meer gezagsbases voor haar bestuur wenselijk.

4 Wie de Commissie tot een echte executieve ziet uitgroeien, dat wil zeggen de instantie die als het erop aankomt als eerste gezaghebbend kan ingrijpen, doet aan luchtfietsen. Die situatie eist een ondergeschikte positie van de lidstaten, een situatie die zich vanuit de huidige situatie alleen via een totale omwenteling laat voorstellen. Maar wie een totale omwenteling nodig heeft, kan maar beter van alle verdere modellen afzien, want een omwenteling is onvoorspelbaar. Dat de Nederlandse politiek de Commissie verdedigt is overigens niet op dit perspectief maar op een angstreflex gebaseerd. Nu

nog de Commissie in het centrum van een federaal perspectief zetten is het laten naijlen van gedachten die zelfs onze regering al verlaten heeft. Directe verkiezing van de voorzitter van de Commissie is ook daarom volslagen onzin en past in geen enkele logica.

5 Voorzover de Unie wezenlijke ingrijpende besluiten neemt (uitbreiding, verdragswijziging, wezenlijke wetgevingsbesluiten) gebeurt dat al jaren op gezag van de Europese Raad. Dit gezag stoelt primair verticaal (federaal) op het parlementaire of presidentiële gezag van de regeringsleiders en staatshoofden in hun landen en respecteert dus de lidstatelijke soevereiniteit.

6 Wat betreft het (horizontale) constitutionele stelsel van de Unie is de enige tegenpartij voor de Europese Raad op den duur het Europese Parlement. Deze constellatie is in aanleg al ruimschoots in de verdragen (EG en EU in combinatie) te lezen, zie mijn preadvies. Het is geen afhankelijkheidsrelatie als in een parlementair stelsel, maar een stelsel van onafhankelijke executieve (dus zonder verantwoordelijkheid e.d.), ofwel presidentieel.

7 Raad (van Ministers) en Commissie zijn in dit systeem betrekkelijk ondergeschikt, hoe onmisbaar de Commissie ook is en blijft. Welke posities in het politieke veld voor hen zullen overblijven is nu onderwerp van krachtmetingen die men dagelijks in de krant kan volgen.

8 Het mag zo zijn dat de meeste Europese stelsels parlementair zijn, maar een presidentieel systeem is de Europese constitutionele traditie niet vreemd.

Het presidentiële systeem is ouder, primitiever. Het dateert uit de begintijd van de moderne constituties, toen de koning een eigen gezag had naast het parlement. Inderdaad leidt een systeem met dubbele gezagsbasis tot een praktijk van onderhandelingen eerder dan tot een van wisselende heersende meerderheid. Dat is zijn essentie. Hieruit volgt ook dat een presidentieel systeem, in weerwil van de schijn die door de naam wordt gewekt, consensueler, horizontaler, kan zijn dan een parlementair stelsel. Het was een parlementaire premier, Thatcher, die het meest uitdrukkelijk maling had aan consensus.

9 Een parlementair stelsel is een (niet noodzakelijk) eindpunt van een lange constitutionele ontwikkeling. Daarom kunnen de meeste Europese stelsels parlementair zijn. Maar de Unie zal altijd onvolkomen zijn als politiek verband. Het partijwezen in de Unie lijkt nu al meer op het Amerikaanse gelegenheidssysteem en zal dat blijven doen. Ook zullen in de Unie persoonlijkheden een grotere rol spelen dan we in onze parlementaire stelsels graag zien. Maar als zelfs een wereldmacht op die betrekkelijk primitieve manier kan worden geleid, waarom dan denken dat een mooier systeem het enige is voor de Unie? Dat is 'wishful thinking'.

10 Het denken over de Unie kan best uitgaan van de praktijkwet dat dit stelsel er altijd in slaagt met minder aanpassingen sterker te evolueren dan de waarnemers voor mogelijk houden. Veranderingen zijn aanzienlijk, maar zijn gewoonlijk herlezingen van bestaande regels en stelselkenmerken.