

Hoe moet de Europese Unie geregeerd worden? Doe maar gewoon...

Arend Lijphart

Prof.dr. A. Lijphart is als Research Professor Emeritus of Political Science verbonden aan de University of California in San Diego.

1 Welk soort democratische regering moet de EU hebben?

Veel onenigheid bestaat over zowel de waarschijnlijkheid als de wenselijkheid van de ontwikkeling van de Europese Unie (EU) tot een soevereine, vermoedelijk federale, staat (een onderwerp waarop ik hieronder terugkom). Zal de EU zich ontwikkelen tot een federale EU of is het waarschijnlijker dat het een supranationale organisatie blijft? Is een federale EU wenselijk of niet? Deze vragen staan in nauw verband met de vraag hoe de EU geregeerd moet worden. Een volledig democratisch regeringssysteem is naar mijn mening voor een federale EU absoluut noodzakelijk, maar ik heb een ambivalent gevoel over hetgeen nodig is voor een in hoofdzaak supranationale EU. Aan de ene kant kan gesteld worden dat een supranationale organisatie meer is dan alleen een internationale organisatie, dat het een aantal attributen van soevereine macht heeft en daarom een democratische regering moet hebben die gelijk is aan die van een federale democratie. Aan de andere kant kan ook gesteld worden dat de EU nog steeds meer een internationale dan een supranationale organisatie is en dat bovendien de huidige overheidsinstanties al op zijn minst indirect democratisch

zijn, omdat ze verantwoording schuldig zijn aan de burgers in de EU via hun nationale regeringen en parlementen. Bovendien wordt het Europese Parlement al rechtstreeks gekozen (Moravcsik 2001, 161-87).

Het gaat mij hier niet om deze vragen maar om de vraag die opkomt als we concluderen dat de EU op een volledig democratische manier geregeerd zou moeten worden: welk soort democratische regering moet de EU hebben? Mijn aanbeveling is: doe maar gewoon... Allereerst moeten we in plaats van een poging te ondernemen om de huidige overheidsinstanties in de EU democratischer te maken, ons spiegelend aan de manier waarop regeringen in moderne democratieën georganiseerd worden. In de tweede plaats moet het model gevolgd worden van wat normaal is in *Europese* democratieën. Er bestaan belangrijke Europese democratische tradities en bij het ontwerpen van een democratisch regeringssysteem voor de EU moeten die tradities de belangrijkste constitutionele richtlijnen zijn. In het algemeen moeten tradities niet van de hand worden gedaan zonder dat daar goede redenen voor zijn en ik stel in dit geval dat er zeer goede redenen zijn om dat *niet* te doen.

2 De Europese traditie: parlementaire en evenredige vertegenwoordiging

Als we de democratie in Europa in een wereldwijd vergelijkend perspectief bekijken, vallen twee speciale kenmerken op. Het ene is dat Europa het continent is met het grootste aantal stabiele en succesvolle democratieën. Aan de hand van een eenvoudige definitie van de term stabiele democratie – een continue democratische regering gedurende twintig jaar, van 1980 tot 2000 – tel ik 34 van die democratieën in de wereld (uitgezonderd ministaten met een bevolking beneden de 250.000)¹ en 19 daarvan, een duidelijke meerderheid, liggen in West- en Zuid-Europa (Engeland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, de vijf Scandinavische landen, de Beneluxlanden, Zwitserland, Oostenrijk, Ierland, Portugal, Griekenland en Malta). In de tweede plaats geldt dat met betrekking tot de twee meest cruciale keuzen die aan de orde zijn bij het opstellen van een grondwet – parlementaire tegenover presidentiële regering en evenredige vertegenwoordiging (EV) tegenover meerderheidsmethodes voor het kiezen van de nationale wetgevende macht – de meeste Europese democratieën met elkaar verbonden zijn en zich onderscheiden van de meeste democratieën elders, door hun gebruik van zowel parlementarisme als EV. In de vijftien niet-Europese democratieën (India, Japan, de Verenigde Staten, Canada, Costa Rica, Australië, Nieuw-Zeeland, Israël, Jamaica, Trinidad en Tobago, Barbados, de Bahama's, Papoea Nieuw-Guinea, Botswana en Mauritius) worden meestal presidentialisme of (voornamelijk) meerderheidsverkiezingen of beide toegepast. De enige uitzonderingen zijn Nieuw-Zeeland, waar reeds lang een parlementair stelsel is en waar men in 1996 overging op EV, en Israël, hoewel dit land tijdelijk is afgeweken van het gebruikelijke parlementaire patroon, want het heeft van 1996 tot de volgende verkiezingen, gepland voor 2003, een gekozen premier.

Er zijn onder de Europese democratieën ook een paar duidelijke uitzonderingen. Het meest afwijkende geval is Frankrijk, dat een semi-presidentiële regeringsvorm heeft en dat gebruikmaakt van de meerderheids tweekameringmethode voor de verkiezing van de Assemblée Nationale. Zwitserland heeft een hybride uitvoerende macht, die echter meer parlementair dan presidentieel is. En in Engeland wordt nog gebruikgemaakt van de meerderheids 'first past the post'-methode voor de verkie-

zing van de leden van het Lagerhuis. Met name in de afgelopen tien jaar was echter ook sprake van een convergentie naar de parlementaire EV-norm. Portugal en Polen maakten een begin met een semi-presidentiële regering Franse stijl, maar hebben zich ontwikkeld tot voornamelijk parlementaire stelsels. Zelfs Frankrijk zelf ervaart steeds meer perioden van 'cohabitatie' die vooral parlementair van aard zijn: 1986-88, 1993-95 en vanaf 1997. In het Verenigd Koninkrijk wordt sinds de jaren zeventig EV gebruikt voor de verkiezingen in Noord-Ierland en het werd onlangs ook ingesteld onder de labourregering van Tony Blair, voor de verkiezingen van de parlementen van Schotland en Wales, het gemeentebestuur van Londen en de Britse vertegenwoordigers in het Europese Parlement. De Franse vertegenwoordigers in het Europese Parlement worden al vanaf de eerste verkiezingen, in 1979, via EV gekozen. Als gevolg hiervan wordt sinds 1999 het gehele Europese Parlement via EV gekozen.

In de EU moeten daarom een premier en een kabinet de uitvoerende macht vormen, die verantwoordelijk is voor en onderworpen aan het vertrouwen van een Europese wetgevende macht die door het volk wordt gekozen via EV (of, om preciezer te zijn, aan het lagerhuis van een tweekamerstelsel – ook hierover later meer). Omdat EV niet meer controversieel is, is de belangrijkste stap in de richting van dit doel de transformatie van de huidige Europese Commissie tot zo'n Europees kabinet. Wat absoluut niet in overeenstemming is met de geldende Europese democratische tradities is het voorstel om een rechtstreekse verkiezing van de president van de Commissie door het volk in te stellen, wat een presidentiële regeringsvorm inhoudt: zo'n president zou vermoedelijk niet alleen door het volk gekozen worden, maar ook voor een vaste ambtstermijn (het is moeilijk om je een door het volk gekozen president voor te stellen die zonder problemen via een motie van wantrouwen van het parlement kan worden weggestuurd). Hij zou de overheersende uitvoerende leider worden, in plaats van een premier die slechts *primus inter pares* is.

Het parlementarisme en EV zijn bovendien optimaal in de zin van democratische constitutionele 'engineering'. Deskundigen op het gebied van vergelijkende politiek zijn het erover eens dat het presidentialisme ernstige institutionele tekorten vertoont: de vaste ambtstermijn die de regering erg rigi-

de maakt; de neiging tot een uitvoerende-wetgevende patstelling die voortvloeit uit de coëxistentie van twee takken die afzonderlijk gekozen worden en beide democratische legitimiteit kunnen claimen; de 'winner take all'-aard van presidentiële verkiezingen en het stimuleren van de politiek van de persoonlijkheid in plaats van een politiek van met elkaar wedijverende partijen en partijprogramma's (Linz en Valenzuela 1994). Zowel de 'winner take all'-regel als het feit dat de uitvoerende macht hoofdzakelijk in één persoon geconcentreerd is, zijn ernstige obstakels voor minderheidsvertegenwoordiging in multi-etnische politieke systemen, en de EU is duidelijk multinationalaal en multi-etnisch.

Bovendien geldt dat vooral in multi-etnische samenlevingen EV veel beter werkt dan meerderheidsstelsels. De meeste deskundigen zijn het eens met de samenvatting die Larry Diamond van het bewijs daarvoor geeft:

'If any generalization about institutional design is sustainable..., it is that majoritarian systems are ill-advised for countries with deep ethnic, regional, religious, or other emotional and polarizing divisions' (Diamond 1999, 104).

De enige belangrijke wetenschappelijke dissident is Donald Horowitz, die een voorstander is van de ongebruikelijke 'alternative vote'-methode, het meerderheidssysteem dat gebruikt wordt voor de verkiezing van de leden van het Huis van Afgevaardigden in Australië (Horowitz 1991). Horowitz heeft echter weinig andere wetenschappers weten te overtuigen; alleen de Australische politicoloog Benjamin Reilly heeft zijn, overigens slechts gedeeltelijke, steun aan Horowitz' voorstel gegeven.² Ook moet worden opgemerkt dat, terwijl Horowitz kritisch tegenover EV staat, hij even kritisch staat tegenover 'first past the post'. Ik kan eigenlijk geen enkele vooraanstaande deskundige op het gebied van vergelijkende politiek bedenken die gelooft in de superioriteit van 'first past the post' voor etnisch verdeelde landen.

De parlementaire EV-vorm van democratie zou ook een gedeeltelijke oplossing betekenen voor het zogenaamde 'democratische tekort' in de EU: premiers en kabinetten zouden op dezelfde manier gekozen worden als in de meeste Europese democratieën. Andere vaak genoemde aspecten van het democratische tekort zijn de lage opkomst bij de ver-

kiezingen van het Europese Parlement en de afwezigheid van echt Europese politieke partijen. Beide toestanden zullen vermoedelijk verbeteren als verkiezingen de samenstelling van een werkelijk krachtige wetgevende en uitvoerende macht bepalen. Bovendien heeft vergelijkend onderzoek aangetoond dat een parlementaire regering en EV meer kans bieden op participatie van de kiezer en de ontwikkeling van samenwerkende partijen met brede geografische steun dan presidentiële en meerderheidsverkiezingen (Lijphart 2000, 17-20). Wel moeten we realistisch zijn over de vooruitzichten van krachtige systeembrede partijen in zeer grote democratieën: de twee grootste Amerikaanse partijen zijn in veel opzichten niet meer dan federaties van vijftig staatspartijen en in India is de Congrespartij de enige partij die steun in het hele land heeft. Een ander zogenaamd democratisch tekort is het gebrek aan een uniform verkiezingssysteem in de EU: EV voor alle verkiezingen van het Europese Parlement maar in een groot aantal varianten. Meer uniformiteit zou zeker wenselijk zijn, maar laten we niet vergeten dat voor het Huis van Afgevaardigden in de Verenigde Staten de regels ook van staat tot staat sterk verschillen, met name als het gaat om de voorverkiezingen (Jewell 2000, 225).

3 Tot slot: federalisme en tweekamerstelsels

Ten slotte zoals beloofd een aantal opmerkingen over federalisme en tweekamerstelsels. Ik vind het moeilijk om me voor te stellen dat een Europese staat iets anders zou kunnen zijn dan een soort federaal systeem met de huidige EU-leden als lidstaten van de federatie. Ook hier zou ik er een voorstander van zijn om de Europese tradities te volgen in plaats van het Amerikaanse federale model. Vooral het principe van de gelijke vertegenwoordiging in de Amerikaanse Senaat heeft geleid tot sterke oververtegenwoordiging van de kleinste staten. In de federale kamers van de EU-leden Duitsland en Oostenrijk (en ook in het huidige Europese Parlement) zijn de kleine staten oververtegenwoordigd, maar niet in de mate van gelijke vertegenwoordiging (Stepan 2001, 341-43). Een tweekamerstelsel vormt een standaardelement van het federalisme en een Hogerhuis in Duits/Oostenrijkse stijl in combinatie met een Lagerhuis (waarvan het kabinet verantwoordelijk is) gekozen via EV op basis van één stem per stemgerechtigde is de meest aantrekkelijke optie voor een federale EU.

Noten

1 Dit zijn dezelfde democratieën als de 36 die ik heb geanalyseerd in mijn *Patterns of Democracy*, met uitzondering van Colombia en Venezuela, die aan het eind van de jaren negentig van de door Freedom House jaarlijks opgestelde lijst van 'vrije' democratische systemen afgevoerd werden (Lijphart 1999).

2 Reilly is het bijvoorbeeld niet eens met het pleidooi van Horowitz voor de alternatieve stemmethode voor Zuid-Afrika (Reilly 2001).